



**Istituto Pugliese  
di Ricerche Economiche e Sociali  
Bari**

# **Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione**

*Aspetti istituzionali e prime simulazioni  
degli impatti della riforma sulla Regione Puglia*



**CACUCCI  
EDITORE**

**Quaderni IPRES**

**1**







**Consiglio Regionale della Puglia**



**Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali**

Piazza G. Garibaldi,13 – 70122 BARI

Tel.: 080.5228411; fax: 080.5228432

e-mail: [ipres@ipres.it](mailto:ipres@ipres.it)

pagina web: [www.ipres.it](http://www.ipres.it)

IPRES  
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali  
Bari

**Delega al Governo  
in materia di federalismo fiscale,  
in attuazione dell'articolo 119  
della Costituzione**

*Aspetti istituzionali e prime simulazioni  
degli impatti della riforma sulla Regione Puglia*



CACUCCI  
EDITORE  
2009

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2009 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## PROFILO DELL'IPRES

L'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES) è stato fondato nel 1968 come "associazione" – disciplinata dal codice civile – tra Enti Locali ed altri enti pubblici della Regione Puglia.

Attualmente aderiscono all'IPRES esclusivamente enti pubblici espressioni del sistema delle Autonomie locali e funzionali regionali.

L'Istituto è ente senza scopi di lucro, persegue finalità di interesse generale ed è dotato di personalità giuridica (Decreto del Presidente della Regione Puglia n. 1284 del 15 ottobre 1998).

L'attività di studio e ricerca è rivolta prevalentemente agli Enti Associati i quali assicurano le necessarie risorse finanziarie.

Sono Organi dell'Istituto l'Assemblea Generale, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Collegio dei Revisori dei Conti ed il Comitato Scientifico. L'Assemblea Generale elegge il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato Scientifico e nomina il Collegio dei Revisori dei Conti. All'Assemblea sono riservati, inoltre, i poteri di indirizzo strategico ed operativo, l'approvazione del programma delle ricerche, del bilancio di previsione, della relazione sulle attività svolte e del bilancio consuntivo.

La Regione Puglia "si avvale dell'IPRES per la promozione e la realizzazione di attività di studio, ricerca, programmazione e accrescimento professionale della pubblica amministrazione in materia di sviluppo sociale ed economico." (L. R. 12 gennaio 2005, n.1 – Titolo I, Capo V, art.57, 1° comma).

L'Istituto possiede i requisiti degli "organismi di diritto pubblico" fissati all'art. 3, comma 26, del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163. Tale norma individua quegli enti che, al di là della forma giuridica – di diritto pubblico ovvero privato – perseguono finalità di interesse generale e sono, perciò, chiamati ad applicare principi fondamentali dell'ordinamento Comunitario, particolarmente quelli della concorrenza, della trasparenza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

L'IPRES, inoltre, è inserito nell'elenco, elaborato dall'ISTAT, delle unità istituzionali del settore delle "Amministrazioni pubbliche" per la sua qualità di istituzione senza scopo di lucro controllata e finanziata in prevalenza da amministrazioni pubbliche, ancorché disciplinata dalle norme del codice civile relative alle "associazioni" (art. 1, comma 5 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 – "Legge finanziaria 2005", aggiornato ed integrato, da ultimo, il 31 luglio ed il 29 ottobre 2007).

## STRUTTURA DELL'ISTITUTO

### *Enti Associati*

Sono soci dell'Istituto la Regione Puglia, i Comuni capoluoghi, le Amministrazioni Provinciali, le Università degli Studi di Bari, di Foggia e di Lecce, il Politecnico di Bari, l'AATO Puglia, le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto, l'ISPE (Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza).

### *Presidente*

Prof. Nicola Di Cagno

### *Consiglieri di Amministrazione*

Dott. Giuseppe Acierno, Rag. Fernando Cocola, Dott. Mario de Donatis, Avv. Gualtiero Gualtieri, Prof. Giuseppe Moro, On. Rocco Pignataro

### *Comitato scientifico*

Sig. Giovanni Brigante, Dott. Cosimo Di Gaetano, Prof. Augusto Garuccio, Prof. Luigi Mangialardi, Prof. Antonio Paglia, Prof. Massimo Russo, Prof. Vincenzo Vecchione, Dott. Roberto Serra

### *Revisori dei conti*

Avv. Giovanni Berardi, Dott.ssa Pamela Palmi (Presidente), Dott. Leonardo Volpicella

### *Direttore Generale*

Dott. Angelo Grasso

### *Segreteria tecnica*

Sig.ra Wanda Bevilacqua, Sig. Guglielmo Cinquepalmi, Dott.ssa Angela Siconolfi

### *Personale di ricerca*

Sig. Fausto Cirrillo, Dott. Nicola Delvecchio, Dott. Gianfranco Gadaleta, Dott. Alessandro Lombardi,  
Dott. Nunzio Mastrorocco, Dott. Vincenzo Santandrea,

### *Servizio amministrativo*

Dott. Gino Rubini, Dott. Giovanni Menga

## FINALITÀ ISTITUZIONALI (articolo 3 dello Statuto)

L'IPRES svolge la propria attività prevalentemente per gli Enti Associati perseguendo i seguenti scopi:

- a) procedere allo svolgimento di studi e ricerche sulla struttura economica, sociale e territoriale della Puglia, sulle sue trasformazioni, sugli andamenti congiunturali e strutturali dello sviluppo, sugli assetti istituzionali, gli strumenti e le politiche di intervento;
- b) eseguire le attività individuate dall'Ente Regione Puglia ai sensi dell'art. 57 della L. R. n. 1 del 12 gennaio 2005;
- c) assistere gli Enti del sistema delle Autonomie locali e funzionali pugliesi nelle attività di programmazione e coordinamento delle politiche economiche e sociali regionali;
- d) promuovere ed attuare azioni di ricerca e di studio che consentano all'Ente Regione Puglia ed al sistema delle Autonomie locali e funzionali di interpretare il proprio ruolo con riferimento all'integrazione europea, alla competizione internazionale, allo sviluppo dei partenariati e della cooperazione internazionali, con particolare riferimento all'area del Mediterraneo e dei Balcani;
- e) sviluppare lo studio delle metodologie di programmazione, valutazione e verifica delle politiche pubbliche;
- f) elaborare studi propedeutici alla produzione legislativa regionale ed al suo impatto sul tessuto socio - economico;
- g) assicurare la ricerca e l'assistenza tecnico-scientifica relativa al ciclo della programmazione (programmazione ex ante, monitoraggio e valutazione degli effetti) generale e settoriale, ordinaria e Comunitaria degli Associati;
- h) svolgere attività di documentazione nelle materie di interesse regionale con particolare riferimento alle buone prassi nel campo della programmazione regionale, della programmazione Comunitaria, della programmazione e della concertazione delle politiche sociali e dello sviluppo locale;
- i) promuovere il raccordo tra le strutture di ricerca attive sul territorio regionale, con particolare riferimento al sistema universitario pugliese;
- j) predisporre studi preparatori per gli atti della programmazione regionale in relazione agli aspetti istituzionali, economici, sociali e territoriali; a tal fine può svolgere azioni di ricerca e di studio a supporto delle funzioni degli organi dell'Ente Regione Puglia di cui all'articolo 20 della L.R. 12 maggio 2004 n. 7 "Statuto della Regione Puglia";
- k) attuare azioni di ricerca e di studio che favoriscano la partecipazione del sistema delle Autonomie locali ai processi di attuazione del principio di sussidiarietà; a tal fine può svolgere interventi per assicurare strumenti utili all'esercizio delle funzioni del "Consiglio delle autonomie locali" di cui all'articolo 45 della L.R. 12 maggio 2004 n. 7 "Statuto della Regione Puglia";
- l) attuare azioni di ricerca e di studio che favoriscano la partecipazione del sistema delle Autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del "terzo settore" ai processi di programmazione regionale; a tal fine può svolgere interventi per assicurare strumenti utili all'esercizio delle funzioni della

“Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale” di cui all’articolo 46 della L.R. 12 maggio 2004 n. 7 “Statuto della Regione Puglia”;

- m) promuovere e realizzare attività di comunicazione e informazione relative agli strumenti ed alle azioni per lo sviluppo poste in essere dalla Regione Puglia, dal sistema delle Autonomie locali e funzionali e da altri enti pubblici e privati anche mediante seminari e interventi formativi;
- n) svolgere ogni altra attività devoluta mediante specifico accordo dagli Associati.

In aggiunta alle attività previste dal programma delle ricerche, l’Istituto può svolgere, con contabilità separata e con il vincolo dell’equilibrio della relativa gestione, attività di ricerca, di studio, di assistenza e consulenza per conto terzi, fermo restando il carattere prevalente delle attività in favore degli Associati.

L’Istituto può, inoltre, ricercare e stabilire forme di collegamento e di coordinamento con altri organismi simili, attivi in ambito regionale, nazionale, internazionale.

Per il perseguimento delle finalità istituzionali l’IPRES può promuovere la nascita o partecipare ad organismi pubblici e privati, purché aventi, tutti, la personalità giuridica, nonché stipulare accordi di programma, convenzioni ed altre forme di partenariato.

## LINEE DI RICERCA

L'Istituto svolge attività che si sostanziano nei seguenti campi di ricerca:

*Analisi statistica e valutazione* (annuario statistico dei Comuni pugliesi, analisi delle dinamiche strutturali della popolazione e dei flussi migratori, stime di microdati a livello territoriale, individuazione di strumenti e modelli di valutazione, definizione di sistemi di monitoraggio, ricerche e indagini quali – quantitative);

*Ricerca sociale, welfare regionale e capitale umano* (analisi dei sistemi di offerta dei servizi alla persona, organizzazioni di volontariato, terzo settore, economia civile, piani di zona e modelli di integrazione socio – sanitaria, analisi del mercato e delle politiche attive del lavoro, politiche settoriali di intervento);

*Programmazione territoriale e sviluppo locale* (piani territoriali di coordinamento, piani e programmi di sviluppo socio-economico – territoriale di area vasta, piani e programmi di sviluppo urbano, reti istituzionali e *governance* dello sviluppo locale, analisi ed approfondimenti settoriali);

*Programmazione urbanistica commerciale* (pianificazione in materia di commercio in sede fissa su aree private e rivitalizzazione dei centri storici, piani del commercio su aree pubbliche, piani delle rivendite esclusive e non elusive della stampa quotidiana e periodica, programmazione degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande);

*Programmi e sviluppo di politiche Comunitarie* (relazioni internazionali, cooperazione decentrata e cooperazione allo sviluppo, programmi e progetti di cooperazione transregionale e transnazionale, sviluppo di partenariati tra istituzioni e attori economici e sociali);

*Finanza locale* (catalogazione e sistematizzazione di banche dati in materia di finanza pubblica; analisi quantitative e qualitative dei profili di entrata e di spesa della Regione e degli Enti Locali; definizione di strumenti ed applicazione di modelli per l'analisi delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità delle amministrazioni locali; ricerche e studi tematici sul federalismo fiscale).

## PUBBLICAZIONI

1. *Puglia in cifre 2008* (Cacucci Editore, Bari, 2009)
2. *Puglia, Regione di frontiera I percorsi scientifici e l'impegno istituzionale di Salvatore Distaso* (Cacucci Editore, Bari, 2009)
3. *La Puglia all'inizio del XXI secolo. Uno skyline demosociale* (Suma Editore, Sammichele di Bari, 2008).
4. *Analisi statistica della struttura demografica e familiare della popolazione straniera residente nella città di Bari* (Suma Editore, Sammichele di Bari, 2008).
5. *La statistica come componente nella costruzione di sistemi informativi territoriali* (Sedit, Bari, 2008).
6. *Puglia in cifre 2007* (Sedit, Bari, 2008).
7. *I migranti in terra di Bari* (Edizioni Arti Grafiche Flavia, Bari, 2007).
8. *Puglia in cifre 2006* (Sedit, Bari, 2007).
9. *Il mezzogiorno dopo la regolarizzazione* (Franco Angeli, Milano, 2006).
10. *Il volontariato in terra di Bari* (Edizioni di pagina, Bari, 2006).
11. *Puglia in cifre 2005* (Sedit, Bari, 2006).
12. *La famiglia in Puglia tra cambiamenti e innovazioni* (Sedit, Bari, 2006).
13. *Istituzioni non profit e welfare regionale il ruolo del terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali* (Puglia grafica sud, Bari, 2005).
14. *Puglia in cifre 2004* (Progedit, Bari, 2005).
15. *Rapporto su alcuni aspetti territoriali, demografici e sociali del Comune di Bari* (Puglia grafica sud, Bari, 2005).
16. *Il volontariato in Puglia*. (Essegraf, Roma, 2004).
17. *Puglia in cifre 2003*. (Progedit, Bari, 2004).
18. *Donne e violenza rapporto sulla città di Brindisi* (Progedit, Bari, 2003).
19. *Puglia in cifre 2002* (Progedit, Bari, 2003).
20. *Puglia in cifre 2001* (Progedit, Bari, 2002).
21. *Personalità violate rapporto sulla violenza alle donne nella città di Foggia* (Edigraf, Foggia, 2002).
22. *Valutazione dei consumi idrici e industriali in Puglia* (Stampato in proprio, Bari, 2001).
23. *Il mercato del Lavoro in Puglia* (Stampato in proprio, Bari, 2000).
24. *Puglia in cifre 2000* (Levante editori, Bari, 2001).
25. *Puglia in cifre 1999* (Levante editori, Bari, 2000).
26. *Puglia in cifre 1998* (Levante editori, Bari, 1999).
27. *Disagio ed esclusione il malessere giovanile nella scuola superiore nella Provincia di Bari* (Levante, Bari, 1997).
28. *Puglia in cifre 1997* (Levante editori, Bari, 1997).
29. *Disagio culturale dei giovani nella scuola superiore della città di Taranto* (Levante editori, Bari, 1997).
30. *Una città per crescere potenziale sociale, progettualità e rete giovanile in una grande città del Mezzogiorno* (Levante editore, Bari, 1994).
31. *La città invisibile 1° rapporto sulla condizione giovanile sulla città di Bari* (Levante editore, Bari, 1993).

32. *Rapporto sull'economia e sul territorio della Puglia* (Ecumenica editrice, Bari, 1991).
33. *I conti economici delle provincie pugliesi 1961-1972* (F.lli Zonno, Bari, 1975).
34. *Programma economico ed assetto territoriale* (F.lli Zonno, Bari, 1975).
35. *Politica del territorio* (Edizioni levante, Bari, 1975).
36. *Riforma della finanza locale e sviluppo economico regionale* (F.lli Zonno, Bari, 1974).



**Delega al Governo  
in materia di federalismo fiscale,  
in attuazione dell'articolo 119  
della Costituzione**

*Aspetti istituzionali e prime simulazioni  
degli impatti della riforma sulla Regione Puglia*

Giugno 2009



## *Nota introduttiva*

Il presente studio è stato svolto per iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Puglia.

Il rapporto di ricerca si propone di esaminare i principali aspetti istituzionali ed economici connessi alla riforma sul federalismo fiscale per evidenziarne gli effetti sulla realtà regionale.

A tal fine esso presenta i principali contenuti della legge di delega e del dibattito che si è sviluppato in occasione della sua approvazione, approfondisce il concetto di federalismo e le sue possibili interpretazioni, propone una prima simulazione degli impatti finanziari della riforma sulla Regione Puglia.

Il lavoro è svolto nell'ambito di una linea di ricerca dell'IPRES, riservata alla finanza locale, che prevede anche l'acquisizione, la catalogazione e l'analisi di banche dati, documenti ufficiali e studi sull'argomento.



# Indice

|  |    |
|--|----|
| <b>1. La legge delega 5 maggio 2009, n. 42: il contesto di riferimento ed i contenuti principali</b>                               |    |
| <i>di Angelo Grasso e Roberta Garganese</i>  | 19 |
| 1.1 Il processo di riforma della finanza pubblica in Italia  | 19 |
| 1.2 I principali contenuti della legge n. 42/2009  | 25 |
| 1.3 I temi del dibattito sulla legge delega  | 28 |
| <b>2. Una simulazione degli impatti della legge delega sulla Regione Puglia</b>  |    |
| <i>di Leonzio Rizzo e Laura Bertin</i>   | 39 |
| 2.1 Il sistema di finanziamento delle spese regionali previsto dalla legge delega  | 39 |
| 2.2 L'approccio metodologico adottato per la simulazione   | 40 |
| 2.3 Le fonti dei dati  | 42 |
| 2.4 Il riparto delle spese primarie  | 44 |
| 2.5 Il riparto delle spese secondarie  | 51 |
| 2.6 Gli effetti della riforma per la Regione Puglia  | 55 |
| Glossario  | 59 |
| <b>3. Aspetti istituzionali del federalismo fiscale</b>  |    |
| <i>di Guido Meale</i>  | 61 |
| 3.1 Il concetto di federalismo   | 61 |
| 3.2 Le diverse forme di federalismo  | 63 |
| 3.3 La pregiudizialità della legge statale   | 65 |
| 3.4 Le possibili interpretazioni della legge di delega e l'incognita delle concrete disposizioni dei decreti legislativi attuativi | 67 |
| <b>4. Considerazioni conclusive</b>  |    |
| <i>di Nicola Di Cagno</i>  | 73 |



# 1.

## **La legge delega 5 maggio 2009, n. 42: il contesto di riferimento ed i contenuti principali**

### ***1.1 Il processo di riforma della finanza pubblica in Italia***

Il processo di riforma del sistema di finanza pubblica, avviato negli anni novanta del secolo scorso, ha modificato il previgente sistema di “finanza derivata”, incentrato sui trasferimenti statali legati alla spesa storica ed ai ripiani “a piè di lista”, ampliando l'autonomia finanziaria dei governi locali. Il sistema di decentramento ha perciò subito trasformazioni profonde, differenziate per Regioni, Province e Comuni<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel 1992 l'autonomia finanziaria delle Regioni, dopo l'attribuzione di alcuni tributi minori, è stata ulteriormente ampliata mediante l'attribuzione del gettito derivante dai contributi sanitari (L. 421/92). Nel 1995 sono stati adottati provvedimenti per l'aumento delle entrate proprie e la contemporanea riduzione dei trasferimenti statali accompagnata dalla creazione di un fondo perequativo non vincolato che si è aggiunto al fondo sanitario nazionale (L. 549/95). Nel 1997 sono state introdotte l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF (D. Lgs. 446/97) e si è dato avvio al processo di trasferimento delle competenze derivante dall'applicazione delle “leggi Bassanini” (L. 59/97 e decreti legislativi di attuazione). Anche l'autonomia impositiva delle Province è basata su alcune fonti tributarie che sono state “potenziate” nel corso degli anni novanta. Dopo l'istituzione nel 1983 dell'addizionale Provinciale all'imposta erariale sul consumo di energia elettrica (D.L. 55/83), a decorrere dal 1993 è stato istituito il tributo Provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale a fronte delle funzioni amministrative espletate in tale ambito (D.Lgs. 504/92); sempre nel 1993 è stata posta a revisione la disciplina della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Tosapp) (D.Lgs. 507/93). Nel 1995 è stata istituita una compartecipazione al gettito del tributo regionale speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed è stata attribuita alle Province l'addizionale all'imposta erariale di trascrizione (in precedenza di spettanza delle Regioni) (L. 549/95). Tale imposta nel 1997, con il riordino della fiscalità Provinciale, è trasformata nell'imposta Provinciale di trascrizione (IPT) con un provvedimento di contestuale abolizione dell'imposta erariale di trascrizione e dell'addizionale Provinciale che prevede anche l'attribuzione alle Province del gettito RC Auto (D. Lgs. 446/97). La legge finanziaria per il 2003 ha infine disposto la compartecipazione Provinciale al gettito dell'IRPEF (L. 289/2002). Per quanto riguarda i Comuni, alle imposte di regia istituzione (R.D. 1175/1931) (riviste nel 1993 – D. Lgs. 507/93) quali la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu), la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Tosap) e l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, sono seguite l'istituzione dell'addizionale comunale all'imposta erariale sul consumo di energia elettrica nel 1983 (D.L. 38/83), l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) nel 1992 (D. Lgs. 504/92) nonché dell'addizionale comunale all'IRPEF nel 1998 (D. Lgs. 360/98). Nel processo di maggiore attribuzione

Il provvedimento di revisione della finanza regionale più recente, anteriore alla riforma del titolo V della Costituzione, è stato il decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000, attuativo della delega contenuta nel “collegato fiscale” alla legge finanziaria del 1999 (legge n. 133 del 13 maggio 1999, “Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”).

Con tale decreto legislativo si è inteso, da un lato, superare la dipendenza delle risorse dal bilancio statale e l'incertezza nella misura delle stesse e, dall'altro, introdurre incentivi per l'uso più efficiente delle risorse, soprattutto nel settore della sanità.

In questo contesto il decreto legislativo n. 56 ha soppresso, fatte salve alcune specifiche eccezioni, i trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario ed ha introdotto misure compensative prevedendo: a) un aumento della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine e dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF; b) una compartecipazione regionale all'IVA (da attribuire in relazione alla media dei consumi finali delle famiglie rilevata dall'Istat negli ultimi tre anni) destinata anche ad alimentare il fondo perequativo nazionale<sup>2</sup>.

Le modifiche al titolo V della Costituzione hanno, poi, ulteriormente inciso in profondità sugli assetti istituzionali e sull'ordinamento finanziario delle Regioni e degli Enti Locali. Quanto agli assetti istituzionali,

---

di autonomia impositiva locale ha avuto anche luogo la soppressione (o disattivazione) di talune imposte, come l'ILOR, l'INVIM, l'ICIAP, il canone per la raccolta e la depurazione delle acque, le tasse sulle concessioni comunali, l'imposta di soggiorno, cura e turismo, l'imposta sui cani.

<sup>2</sup> Come è noto, l'operatività del sistema di finanziamento previsto dal D. Lgs. 56/2000 è stata subito minata dalla mancata intesa tra la Conferenza Stato-Regioni ed il Governo sugli schemi di DPCM predisposti da quest'ultimo per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione regionale IVA e per la determinazione delle quote da assegnare alle singole Regioni.

In particolare, le Regioni che hanno più duramente contestato il decreto sono state la Puglia e la Campania, che contro lo stesso hanno deciso di ricorrere, rispettivamente, alla Magistratura amministrativa ed alla Corte Costituzionale.

Entrambe le Regioni hanno sollevato vizi relativi sia al *modus procedendi* del Governo, sia alla compatibilità del decreto con il dettato costituzionale.

In relazione al primo aspetto, la Campania e la Puglia hanno denunciato vizi relativi: al difetto di motivazione; alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento; all'incompetenza e/o all'eccesso di potere; al difetto di istruttoria. Con riferimento al secondo aspetto, invece, le Regioni ricorrenti hanno contestato la costituzionalità dell'intero sistema perequativo approntato dal decreto legislativo n. 56, sottolineandone la non conformità al modello di federalismo cooperativo previsto dalla Costituzione e l'incompatibilità con i valori di unità e solidarietà dalla stessa tutelati.

Per un'analisi puntuale delle criticità del decreto legislativo e l'analisi delle tesi sostenute nei ricorsi delle Regioni Puglia e Campania si legga M. Barbero, “Processo al D.Lgs. 56/2000”, in *Federalismi*, n. 19/2004.

la riforma costituzionale ha attribuito numerose materie (quali assistenza, trasporti locali, formazione professionale, turismo e industria alberghiera, navigazione e porti lacuali, fiere e mercati, agricoltura, artigianato, caccia e pesca, assistenza scolastica) al regime della competenza legislativa esclusiva delle Regioni ed ha ampliato, nel numero e nell'importanza, il novero delle materie attribuite al regime della competenza legislativa concorrente delle stesse (quali tutela della salute, sicurezza sul lavoro, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, governo del territorio, protezione civile, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e comunicazione, valorizzazione beni culturali e ambientali, attività culturali, professioni)<sup>3</sup>.

Per quanto attiene l'ordinamento finanziario gli articoli della Costituzione riformata che ne fondano la configurazione sistemica sono soprattutto, come è emerso nel dibattito sul federalismo fiscale, il 119 ed il 117, secondo comma lettera m)<sup>4</sup>.

L'art. 119 Cost., relativo all'ordinamento finanziario, ribadisce il principio dell'autonomia di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali, ponendo una maggiore enfasi sui tributi propri e specificando che gli Enti di autonomia dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*. Inoltre sono state modificate le regole di perequazione<sup>5</sup> istituendo un fondo "per i territori con minore capacità fiscale per abitante"<sup>6</sup>. In proposito, il novellato art. 119 Cost. non specifica in

---

<sup>3</sup> Il novellato art. 117 Cost. presenta un'elencazione delle materie assegnate alla competenza legislativa dello Stato ed a quella concorrente delle Regioni, stabilendo, per esclusione, su tutte le restanti materie, la competenza legislativa esclusiva delle Regioni. La riforma costituzionale del 2001 ha inoltre introdotto la possibilità per singole Regioni di chiedere che lo Stato – con propria legge – trasferisca alcune materie dalla propria competenza legislativa a quella concorrente o da questa alla competenza esclusiva (cd. ordinamento di autonomia differenziata).

<sup>4</sup> Sul tema si legga P. Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", in *Società Italiana di Economia Pubblica*, Working Papers No. 115/2001, Gennaio 2002.

<sup>5</sup> La perequazione è il sistema di compensazione, con trasferimenti dallo Stato alle Regioni o tra Regioni, della differenza esistente tra i livelli di spesa e di entrata pro-capite dei diversi territori. Essa può essere realizzata attraverso modelli differenti; quelli ai quali si ispira la legge delega n. 42/2009 sono i seguenti: a) il *modello del fabbisogno*, con il quale si mira a compensare, con trasferimenti dallo Stato o tra Regioni, la differenza esistente tra il fabbisogno standard pro-capite (definito sulla base di indicatori) e le entrate standard pro-capite; b) il *modello della capacità fiscale*, finalizzato a compensare totalmente (perequazione totale) o parzialmente (perequazione parziale o incompleta), con trasferimenti dallo Stato o tra Regioni, la differenza tra la capacità fiscale presa a riferimento (ad esempio quella media nazionale) e quella della singola Regione.

<sup>6</sup> Il vecchio testo, invece, prevedeva che la perequazione fosse diretta a "finanziare i bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali".

quale misura debbano essere compensate le differenti capacità fiscali né se debbano essere completamente annullate. Il nuovo testo non stabilisce neanche se tali differenze debbano essere determinate rispetto al territorio più ricco, alla media nazionale o ad altri riferimenti<sup>7</sup>.

Una norma particolarmente rilevante ai fini dell'implementazione del federalismo fiscale è quella prevista alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. ove si assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Tale disposizione, come è evidente, pone una serie di criticità rispetto: a) alla definizione puntuale dei diritti sociali e civili; b) alla determinazione dei livelli essenziali – con particolare riferimento proprio alla specificazione dell'aggettivo 'essenziali'; c) all'analisi degli effetti di tale impostazione sulle regole di perequazione interregionale.

Il procedimento sotteso da tale norma è evidentemente complesso e dovrebbe sostanziarsi in due fasi distinte: a) determinazione delle prestazioni ritenute essenziali per l'attuazione del corrispondente diritto civile o sociale (valutazione qualitativa); b) definizione, successiva, dei rispettivi livelli delle singole prestazioni (valutazione quantitativa)<sup>8</sup>.

Il processo di riforma federale del sistema di finanza pubblica ha registrato, dopo la riforma costituzionale, ulteriori iniziative che hanno inciso sulla definizione dei nuovi assetti finanziari; tali *step* sono qui di seguito richiamati sinteticamente.

#### *La relazione dell'Acoff (Alta Commissione sul Federalismo Fiscale)*

La "Finanziaria" per l'anno 2003, approvata con la legge n. 289, istituì l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Organismo tecnico di riconosciuta valenza scientifica, *presieduta dal prof. Giuseppe Vitaletti*, la Commissione concluse i suoi lavori il 30 settembre 2005 a seguito di proroghe concesse per il combinato disposto della "Finanziaria" del 2004 e dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 257 del 19 ottobre 2004. Nei documenti conclusivi

<sup>7</sup> Il testo dell'art. 119 non esclude, quindi, la piena equalizzazione delle risorse per abitante, anche se la forte autonomia regionale, configurata con riferimento alle materie a competenza legislativa esclusiva, sembra incompatibile con un regime di uniformità assoluta dei finanziamenti, della spesa e delle prestazioni.

<sup>8</sup> Tale processo dovrà peraltro svolgersi in un quadro di cooperazione tra livelli di governo, anche in considerazione del fatto che le materie riferibili alle "prestazioni essenziali" rientrano sia nelle competenze esclusive delle Regioni (assistenza sociale), sia tra quelle concorrenti (sanità e istruzione).

| <p align="center"><b>L'art. 119 della Costituzione<br/>prima della Legge Cost. 3/2001</b></p>  | <p align="center"><b>L'art. 119 della Costituzione<br/>dopo la Legge Cost. 3/2001</b></p>  |
|--|--|
| <p>Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.</p> <p>Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.</p> <p>Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.</p> <p>La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.</p> | <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.</p> <p>Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p> |

dell'Acoff sono rinvenibili la maggior parte dei principi e dei criteri fatti propri dal ddl licenziato dal "Governo Prodi" il 3 agosto 2007.

*Il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 7 febbraio 2007.*

Tale documento rappresenta un importante momento del percorso di attuazione del novellato art. 119 Cost. poiché in esso è stata evidenziata l'esigenza di non intaccare l'unità istituzionale della Repubblica e la coesione sociale del Paese. Conseguentemente si prospetta un sistema di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni tale da rendere i diritti di cittadinanza effettivamente esigibili, in modo omogeneo, sull'intero territorio nazionale. Il documento in esame ha poi favorito la condivisione istituzionale dell'esigenza, da più parti ritenuta ineludibile, di modificare gradualmente i criteri di finanziamento del sistema pubblico, basati sulla cosiddetta spesa storica, introducendo valutazioni standard dei costi riferibili a tutto il Paese e, al tempo stesso, adeguati sistemi solidaristici di perequazione.

*La proposta legislativa della Regione Lombardia, adottata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007.*

I contenuti di tale proposta non hanno raccolto consensi sufficienti: il modello proposto, fondato sul trattenimento dell'80% dell'Iva e il 15% dell'Irpef prodotte sul territorio regionale, oltre all'intero gettito delle accise sulla benzina e all'imposta sui tabacchi e sui giochi, nonché su una perequazione pari al 50%, non è stato ritenuto compatibile con i principi costituzionali garanti dell'esigibilità delle prestazioni essenziali afferenti i diritti civili e sociali.

*Il disegno di legge del Governo Prodi del 3 agosto 2007.*

Il licenziamento da parte del Governo Prodi di tale *disegno di legge* di attuazione del federalismo fiscale (*cosiddetto "Giarda bis"*) ha rappresentato la conclusione di un percorso voluto dall'allora Ministro delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, il quale insediò un apposito gruppo di lavoro, affidato al coordinamento del prof. Pietro Giarda. Il testo approvato dal Governo, sensibilmente rivisitato nei suoi contenuti rispetto al testo originario diffuso il 16 aprile 2007, come è noto, non poté compiere l'intero iter parlamentare a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il Ministro Roberto Calderoli ha impresso nuovi impulsi all'attività legislativa ed al dibattito politico ed istituzionale dichiarando, all'inizio della XVI legislatura, di condividere il contenuto del documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province auto-

nome nel febbraio 2007 e rendendo pubblico, il 24 luglio 2008, uno schema di *disegno di legge* attuativo del novellato art. 119 Cost. che, modificato più volte nel corso dei mesi successivi, è stato approvato in via definitiva al Senato il 29 Aprile del 2009 (legge delega n. 42/2009).

*Figura 1 – I principali step del processo di riforma federale del sistema di finanza pubblica in Italia*



## **1.2 I principali contenuti della legge n. 42/2009**

La legge 5 maggio 2009 n. 42 “Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” apre una nuova fase nel percorso di riforma istituzionale in atto.

La legge delega prevede infatti un profondo mutamento nel meccanismo che ha fino ad ora regolato il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali.

Due sono gli aspetti centrali della riforma: a) la transizione da un sistema di finanziamento basato sulla finanza derivata ad uno fondato sull’attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e partecipate; b) il graduale abbandono del criterio della “spesa storica”.

La legge delega, infatti, “costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti” (art. 1, L. 42/2009).

Si propone di seguito una sintesi delle principali e più innovative disposizioni della legge delega.

### *Il finanziamento delle spese delle Regioni*

La legge delega prevede, per le Regioni, un sistema di finanziamento diverso per tre distinte tipologie di spese:

- spese individuate dall’art. 117 Cost., co. 2 lett. m), con riferimento alle quali, come si è detto, spetta allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni;

- spese non riconducibili al vincolo di cui al punto 1;
- interventi finanziati con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i contributi e cofinanziamenti dello Stato.

Per la prima tipologia di spese – sanità, assistenza sociale e spese amministrative dell'istruzione – la legge prevede la copertura integrale del fabbisogno determinato sulla base dei costi standard. Tale copertura è assicurata da:

- gettito dell'IRAP (fino alla data della sua sostituzione con altri tributi);
- altri tributi propri derivati;
- addizionale regionale all'IRPEF;
- compartecipazione regionale all'IVA;
- quote specifiche del fondo perequativo.

Per le spese non riconducibili all'art. 117 Cost., co. 2 lett. m) la legge non impone un livello uniforme dei servizi e, pertanto, stabilisce un sistema di finanziamento fondato non sulla copertura integrale del fabbisogno bensì sulla *perequazione della capacità fiscale* che dovrà determinare la riduzione – ma non necessariamente l'annullamento – delle differenze in termini di capacità fiscale pro capite tra Regioni<sup>9</sup>.

Con riferimento a tali spese, la legge stabilisce che i decreti delegati devono prevedere modalità di finanziamento con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo.

Infine la legge prevede che gli interventi speciali previsti dall'art. 119 Cost. co. 5 siano finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali.

#### *Il finanziamento delle spese degli Enti Locali*

Anche per gli Enti Locali la legge delega prevede forme di finanziamento diverse per le differenti tipologie di spese.

Per le spese relative alle funzioni fondamentali ex art. 117 Cost., co. 2, lett. p) la legge prevede un finanziamento atto a garantire la copertura integrale del fabbisogno standard. Tale finanziamento integrale è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo.

Le spese relative alle altre funzioni sono da finanziare con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo considerando la capacità fiscale per abitante.

Infine le risorse per gli interventi speciali di cui all'art. 119 Cost., co. 5. sono assicurate con contributi speciali, finanziamenti dell'Unione Europea e cofinanziamenti nazionali.

---

<sup>9</sup> L'entità della riduzione di tali differenze sarà stabilita dai decreti delegati.

### *L'assetto istituzionale*

Per la *governance* del nuovo sistema finanziario e tributario la legge delega ha previsto l'istituzione di un articolato insieme di organismi collegiali.

- a) La *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (art. 3), composta da quindici senatori e da quindici deputati, dovrà, tra l'altro, pronunciarsi sugli schemi dei decreti legislativi attuativi, verificare lo stato di attuazione della riforma e riferirne periodicamente alle Camere.
- b) La *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* (art. 4) è composta da un numero uguale di rappresentanti tecnici per ogni livello di governo e rappresenterà la sede tecnica di condivisione delle informazioni finanziarie e tributarie; essa, inoltre, sarà organo consultivo per il riordino dell'ordinamento finanziario di Enti Locali e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.
- c) La *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (art. 5) è organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali.

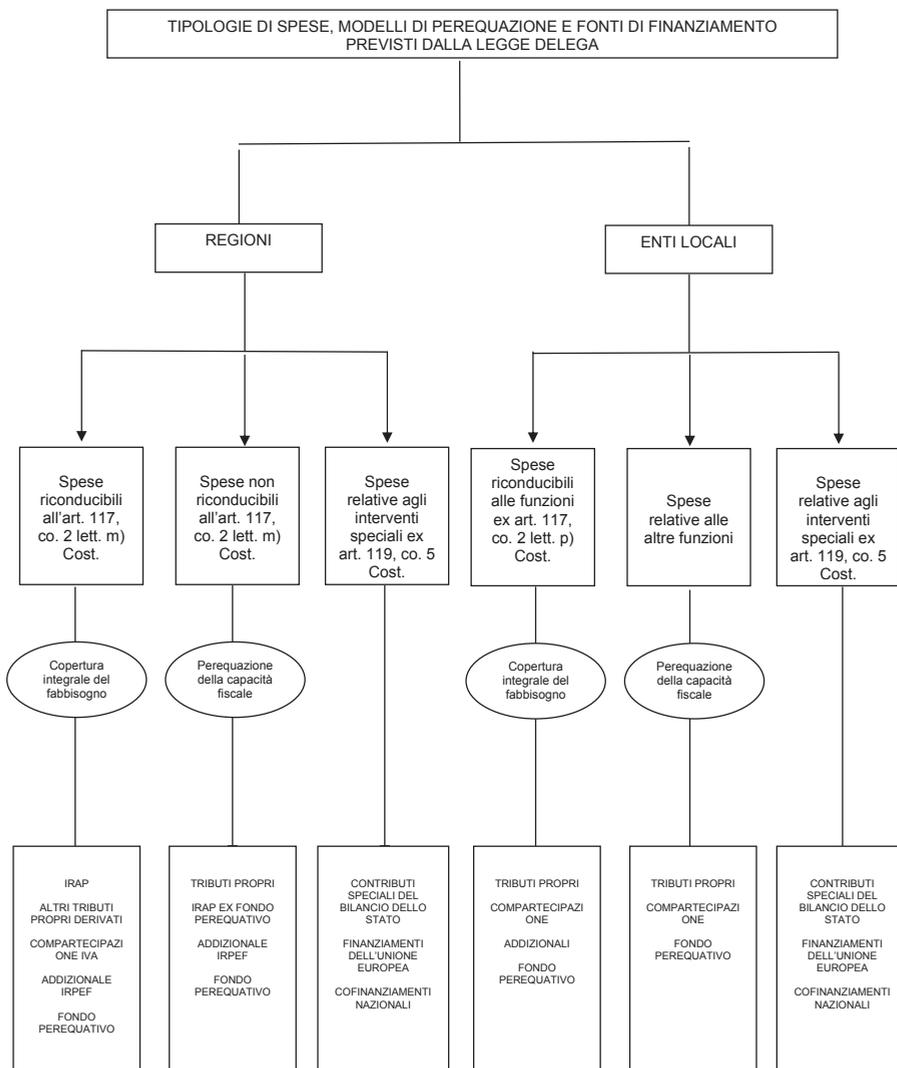
### *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*

L'art. 27 della legge delega prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti nonché al Patto di Stabilità Interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'Ordinamento Comunitario.

### *Il periodo di transizione*

La legge delega prevede un periodo di cinque anni di progressiva transizione dai parametri storici ai nuovi criteri perequativi. Nel corso della fase transitoria, fino all'entrata in vigore delle disposizioni relative all'individuazione delle funzioni fondamentali, il finanziamento del fabbisogno degli Enti Locali è effettuato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il restante 20% come non fondamentali.

*Figura 2 – Tipologie di spese, modelli di perequazione e fonti di finanziamento previsti dalla legge delega*



### **1.3 I temi del dibattito sulla legge delega**

La legge delega, modificata più volte rispetto alla versione originaria, specie in relazione alle richieste formulate da Regioni e autonomie locali, ha, poi, conseguito ampi consensi, sia tra le espressioni del sistema delle Autonomie locali, sia tra le forze politiche.

L'ampio consenso riservato al provvedimento in esame è apparso determinato dalla volontà di attivare la principale leva – quella fiscale – della riforma costituzionale del 2001. Tale consenso peraltro è stato corroborato anche dal fatto che la legge, così come adottata, rappresenta un “piano di lavoro”, nel quale le decisioni più rilevanti sono rinviate alla definizione dei decreti attuativi.

Pertanto, pur registrando tali ampi consensi, sono stati molteplici gli aspetti di criticità sui quali si è soffermato il dibattito pubblico. Per chiarezza espositiva, si propongono, qui di seguito, le principali posizioni emerse riferendosi alle tematiche più rilevanti.

### *I. Questioni di costituzionalità*

#### *a) La distinzione tra funzioni fondamentali e altre funzioni*

La legge delega distingue, al fine di individuare differenti modalità di finanziamento, le funzioni delle Regioni in ‘funzioni essenziali e non’ e quelle degli Enti Locali in ‘funzioni fondamentali e non’.

Tale distinzione rappresenta uno degli elementi cruciali dell’intera riforma, considerato che la legge delega prevede, per le funzioni essenziali delle Regioni e per quelle fondamentali degli Enti Locali, il *finanziamento integrale dei fabbisogni standard* e, per le restanti funzioni, *un modello di perequazione della capacità fiscale* volto a ridurre le differenze di gettito pro-capite.

In proposito, è stato sottolineato come tale classificazione non sia presente nel dettato costituzionale, nel quale l’enunciazione delle funzioni non è collegata a metodi di finanziamento alternativi o ai livelli di perequazione.

L’art. 119 della Costituzione pone, invece il principio del *finanziamento integrale* (mediante tributi, compartecipazioni e perequazione), senza alcuna distinzione, delle funzioni attribuite<sup>10</sup>.

#### *b) Il principio di territorialità*

In virtù di tale principio, il gettito dei tributi, *anche erariali*, dovrebbe essere destinato, almeno in via prevalente, al territorio in cui esso viene riscosso.

A questo riguardo tuttavia, è stata sottolineata la necessità di coniugare tale principio con le norme costituzionali definite all’art. 53 Cost., ove si stabilisce l’obbligo di concorrere al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva, dovendo ogni cittadino

---

<sup>10</sup> F. Osculati, “La bozza Calderoli e il Mezzogiorno”, 11 settembre 2008.

attendersi la pari “dignità sociale” (art. 3 Cost.) quale che sia la propria residenza<sup>11</sup>.

## **II. Assetti istituzionali**

### *a) Lesigenza di una nuova Carta delle autonomie locali*

Uno degli aspetti più controversi della riforma attiene il necessario raccordo che la stessa dovrebbe avere con il nuovo Codice delle Autonomie.

In effetti, è stato osservato come l’attuazione dell’art. 119 Cost. debba essere necessariamente coordinata con le norme relative alla realizzazione di un nuovo assetto istituzionale, più ordinato, semplificato ed in grado di garantire autonomia e responsabilità nell’esercizio delle funzioni amministrative e nella gestione delle relative risorse finanziarie<sup>12</sup>.

### *b) Il ruolo delle Regioni ed il coordinamento della finanza locale*

La legge delega riconosce alle Regioni un ruolo di ‘regia’ delle relazioni finanziarie con gli Enti Locali. A livello infraregionale, infatti, sarà compito delle Regioni, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti sul territorio, procedere eventualmente a modificare le regole definite a livello centrale.

Tuttavia, è stato osservato come il ruolo di coordinamento della finanza locale assegnato alle Regioni si configuri come puramente ‘eventuale’, mancando ancora, allo stato attuale, degli elementi in grado di conferire allo stesso la giusta effettività<sup>13</sup>.

Nello specifico, è stato osservato che “il testo sembra marginalizzare il ruolo della Regione, anziché valorizzarne la funzione (essenziale) di ente di governo del sistema regionale e locale, attraverso poteri di coordinamento fiscale e finanziario”<sup>14</sup>.

In tal senso si è espressa anche la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome che, in un documento del 5 febbraio 2009, ha osservato come il provvedimento presenti, “in modo diffuso,

<sup>11</sup> Cfr. il Documento per l’audizione SVIMEZ davanti alle Commissioni V. Bilancio e VI. Finanze della Camera dei Deputati, 11 febbraio 2009.

<sup>12</sup> Audizione dell’UPI presso le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati, 12 febbraio 2009.

<sup>13</sup> Sul tema si legga l’audizione della Corte dei Conti presso la Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009. Secondo l’articolo 17, comma 1, lettera c) le Regioni “possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni”.

<sup>14</sup> A. Morrone, “Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale”, in Quaderni Costituzionali, 30 novembre 2008.

anche se non sistematico, limitazioni alle prerogative regionali entrando in contraddizione relativamente ai contenuti di alcuni articoli.”

### *III. Il finanziamento delle funzioni essenziali (ex art. 117, co. 2, lett. m Cost.)*

#### *a) La scelta del costo standard*

I costi standard costituiscono la vera incognita della riforma, non solo perché la legge delega ne rinvia la determinazione ai decreti delegati, ma anche perché sul valore dello “standard” si gioca l’esito stesso del federalismo fiscale.

In effetti, più elevato è il valore del costo standard, maggiori dovranno essere le risorse (e le strutture amministrative e il personale) che dovranno fluire dal centro alle periferie, ma minori risulteranno i livelli di autonomia delle politiche di bilancio, sia sul versante delle entrate, sia su quello della razionalizzazione della spesa. In particolare, molto dipenderà dal significato specifico che si deciderà di assegnare al costo standard: parametro quantitativo di riferimento o vero e proprio indicatore dell’appropriatezza dei servizi<sup>15</sup>.

Peraltro, è stato osservato che il costo standard si rivela un sistema molto efficiente se i partecipanti sono posti sullo stesso piano in relazione alla possibilità di impiego dei diversi fattori produttivi che concorrono alla fornitura del servizio. Diversamente – ad esempio in assenza di infrastrutture in campo sanitario o scolastico o anche di trasporto – la considerazione dei costi standard potrebbe spingere verso una sottofornitura del servizio<sup>16</sup>.

#### *b) Le modalità di determinazione dei costi standard*

La legge delega rimanda ai decreti delegati la definizione della metodologia e dei criteri specifici da adottare per la determinazione dei costi standard<sup>17</sup>.

In tal senso, è evidente che solo un approccio fondato sulla standardizzazione oggettiva e realmente improntata all’efficienza potrà consen-

---

<sup>15</sup> A. Morrone, “Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale”, in Quaderni Costituzionali, 30 novembre 2008.

<sup>16</sup> P. Liberati, “Il progetto di riforma del finanziamento regionale”, in Tributi e Toscana, n. 3, 2008.

<sup>17</sup> La Corte dei Conti nella sua audizione alla Camera del 12 febbraio 2009, ha osservato che la legge delega “non indica attraverso quali parametri si ritenga di determinare i costi standard: media dei costi pro capite rilevati nei casi che presentano la migliore combinazione di prestazioni e risultati; “best practice” per tipologia o livello di prestazione; rilevazione analitica dei costi, considerando anche variabili di contesto”.

tire di fissare il costo standard ad un livello tale da evitare lo spreco e la cattiva gestione.

In proposito, la SVIMEZ, nella sua audizione alla Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009, ha messo in guardia da possibili violazioni della norma costituzionale laddove si dovesse procedere, per ciascuna Regione, alla determinazione del fabbisogno concernente i livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117 co. 2, lett. m Cost.* mediante il calcolo di valori medi<sup>18</sup>.

La tecnica dei “costi *standard*” dovrebbe implicare un percorso logico che, partendo dalle funzioni di produzione dei servizi, permetta di assicurare ai cittadini, in *condizioni di uguaglianza*, l'effettiva erogazione delle prestazioni essenziali. È rilevante a tal fine che in ciascuna Regione la quantità delle risorse sia congrua; il che, evidentemente, non è assicurato da valori medi, o da analoghi artifici di natura algebrica. Non si può, poi, non considerare come il “costo” ed il “fabbisogno” *standard* non siano grandezze “obiettive”, ma implicano una valutazione, quindi, una entità con adeguata capacità tecnica a cui si riconosca tale specifico ruolo nella *governance* del sistema.

Sul tema, è stato osservato inoltre come non sia desiderabile un'ipotesi di costi standard basati su medie di spesa storica delle Regioni più virtuose, “semplicemente perché la funzione di produzione dei servizi coinvolti (e la sostituibilità tra fattori) è profondamente diversa sul territorio, tale da suggerire il calcolo di un costo standard per ciascuna Regione”<sup>19</sup>.

La determinazione del fabbisogno finanziario necessario per assicurare a tutti i cittadini italiani i livelli essenziali di assistenza (LEA) è, quindi, tecnicamente molto complessa, anche per l'eterogeneità dei criteri contabili adottati dalle Regioni e la mancanza di una adeguata contabilità analitica<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Il “Sole 24-Ore” del 29 gennaio 2009 ipotizza la media tra quattro Regioni del Nord, due vicine al Governo e due vicine all'opposizione, o procedimenti simili.

<sup>19</sup> P. Liberati, “Il progetto di riforma del finanziamento regionale”, in *Tributi e Toscana*, n. 3, 2008. Liberati prosegue, però, osservando che “l'accettazione di questa ultima ipotesi spingerebbe verso complessi, costosi e per certi versi arbitrari meccanismi di determinazione degli standard. Senza poter evitare con certezza, in aggiunta, un intervento centrale *ex post* qualora si rendano insufficienti le risorse trasferite.” Secondo Liberati, quindi, “la probabilità che il costo standard possa rappresentare un adeguato sistema di contenimento della spesa (e non di mero abbattimento dei servizi) sarà quindi strettamente legata alla capacità di colmare i divari infrastrutturali, sui quali, ad esempio, si potrebbe intervenire con i mezzi previsti dal 119 della Costituzione”.

<sup>20</sup> ISAE, Audizione presso la Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009. L'ISAE ha poi ricordato che i LEA sono ancora un mero elenco di prestazioni erogabili, per le quali non è fissata né la numerosità, né il costo unitario ed ha evidenziato che “potrebbero essere uti-

#### ***IV. Il finanziamento delle funzioni degli Enti Locali***

La legge delega stabilisce un parallelismo tra Regioni ed Enti Locali sia in merito alla distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, sia per quanto riguarda le funzioni assistite o meno dai livelli essenziali delle prestazioni.

In proposito è stato osservato che sebbene la Costituzione riservi alla potestà esclusiva dello Stato sia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia la individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, le motivazioni sottostanti a tali riserve di legislazione statale sono differenti.

“Per i livelli essenziali delle prestazioni c’è evidentemente la volontà di garantire una equità sostanziale tra i cittadini per quanto riguarda la fornitura effettiva di servizi che sono particolarmente rilevanti dal punto di vista sociale. Quanto alle funzioni fondamentali dei vari Enti Locali, la motivazione è, invece, essenzialmente quella di tutelare le aree di intervento degli Enti Locali rispetto ad eventuali invasioni di campo da parte di altri livelli di governo”<sup>21</sup>.

#### ***V. La perequazione***

##### ***a) La dinamica dei sistemi di finanziamento e di perequazione***

Un altro aspetto della riforma particolarmente dibattuto è quello che attiene la dinamica, nel tempo, dei sistemi di finanziamento e di perequazione.

Nella legge delega, infatti, non è stata prevista alcuna modalità di revisione dei parametri fondamentali dei sistemi di finanziamento e di perequazione, una volta concluso il processo di transizione dalla spesa storica ai livelli standard.

Perciò è necessario stabilire come evolverà il sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali quando saranno stati stimati i fabbisogni standard e le capacità fiscali<sup>22</sup>.

---

lizzati metodi alternativi, come definire un finanziamento pro capite per livello assistenziale (ad esempio, assistenza ospedaliera, territoriale etc.).”

<sup>21</sup> A. Zanardi, Audizione presso le Commissioni del Senato del 17 novembre 2008.

<sup>22</sup> A. Zanardi, Audizione presso le Commissioni del Senato del 17 novembre 2008. “In generale, credo che, con riferimento soprattutto alla fase di transizione, data la complessità dei problemi posti dalla riforma e data anche la lunghezza dei tempi che essa implica, sarebbe consigliabile, per garantirne il buon fine, la fissazione di una road map della riforma, cioè di un percorso articolato, fatto di attuazioni progressive di blocchi specifici, con scadenze precise e vincolanti, in pratica una sorta di calendarizzazione delle diverse tappe di attuazione della riforma.”

*b) Gli effetti sul Mezzogiorno d'Italia*

Uno degli aspetti più dibattuti della riforma sul federalismo fiscale attiene gli effetti che la stessa produrrà sulle Regioni del Mezzogiorno d'Italia. In relazione a tale argomento, la SVIMEZ, nella sua audizione alla Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009, ha preliminarmente osservato come il provvedimento tenda "quasi ad escludere qualsiasi specificità al Mezzogiorno, negandone, di fatto, la condizione di strutturale sottosviluppo."

Soprattutto nella versione originaria dell'art. 21, relativo alla perequazione infrastrutturale (poi modificato in sede di discussione alla Camera), era stata rilevata l'assenza di qualsiasi riferimento al Mezzogiorno ed alla necessità di individuare interventi strategici, non solo per la riduzione del divario infrastrutturale con il resto del Paese, ma anche per attivarne lo sviluppo.

In generale, la SVIMEZ, con riferimento al Mezzogiorno d'Italia, ha stigmatizzato l'opinione secondo la quale tutti i fondi destinati al Sud, soprattutto negli ultimi anni, non solo hanno originato "sprechi" di risorse pubbliche ma, addirittura, hanno incrementato, anziché ridurre, il divario con il Nord. Perché il federalismo fiscale non divida il Paese è necessario evitare la riduzione delle risorse ai territori più deboli. Le nuove norme, invece, sono state approvate 'senza numeri', con un consenso politico ampio – è vero – ma anche in presenza di stime e simulazioni, sufficientemente attendibili, sugli impatti nelle Regioni del Mezzogiorno (Corte dei Conti, ISSIFRA-CNR, IFEL). Tali simulazioni evidenziano, convergendo sulla stessa linea di tendenza, che l'applicazione del meccanismo di perequazione previsto dalla legge delega, pur garantendo nelle Regioni meridionali una quota di risorse pressoché invariata per il finanziamento delle funzioni "essenziali" (sanità, assistenza ed istruzione), induce una redistribuzione interregionale della spesa per quelle funzioni legate direttamente ed indirettamente allo sviluppo economico (es. agricoltura, turismo, attività produttive, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio) che riduce le risorse per le Regioni del Sud.

*VI. L'autonomia impositiva*

Con riferimento alle Regioni, gli spazi di autonomia impositiva previsti dalla legge delega concernono la facoltà di modificare l'aliquota, applicare esenzioni, deduzioni e detrazioni nei limiti stabiliti dalla legge statale.

A questo riguardo è stato osservato che il testo "limita al massimo la potestà impositiva di Regioni e Enti Locali, incentrando il sistema di finanziamento della spesa su trasferimenti, partecipazioni e sulla

perequazione (su fonti di entrata essenzialmente derivate quindi). Molto marginale resta, pertanto, il potere impositivo regionale: quella dei “tributi propri” è una categoria affidata interamente, ma improvvidamente (specie se raffrontata alla giurisprudenza costituzionale che esige principi di coordinamento del sistema fiscale della Repubblica: sent. n. 37 del 2004), alle scelte regionali, se si esclude – l’unico principio fiscale espressamente enunciato – il divieto di doppia imposizione (quanto ai presupposti d’imposta). Gli autentici spazi dell’autonomia tributaria locale si esercitano, come espressamente dice la norma, nel potere di manovrare le aliquote di tutti i tributi attribuiti dalle leggi statali e regionali nonché di introdurre agevolazioni”<sup>23</sup>.

Anche la Corte dei Conti, nella sua audizione alla Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009, ha osservato che “riguardo alle dimensioni dell’autonomia impositiva, la tendenza che sembra emergere dal nuovo testo offre segnali discordanti a seconda che si guardi alla realtà regionale o a quella degli Enti Locali.”

### *VII. Norme transitorie per le città metropolitane*

Rispetto a tale tema, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in un documento del 5 febbraio 2009, ha osservato che la disciplina delle città metropolitane dovrebbe essere, più propriamente, regolata nel Codice delle Autonomie Locali.

Anche l’UPI, nella sua recente audizione alla Camera dei Deputati, ha ribadito l’auspicio dell’inserimento di tali norme nell’ambito dei provvedimenti relativi alla nuova Carta delle autonomie locali, sede naturale nella quale procedere all’attuazione delle disposizioni di carattere istituzionale del nuovo titolo, parte II, della Costituzione.”

### *VIII. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome: il concorso agli obiettivi di perequazione*

La legge delega prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al Patto di Stabilità Interno ed all’assolvimento degli obblighi posti dall’Ordinamento Comunitario.

In relazione a tale aspetto, l’UPI, nella sua recente audizione alla Camera dei Deputati, ha evidenziato che occorre valutare bene anche i rap-

---

<sup>23</sup> A. Morrone, “Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale”, in Quaderni Costituzionali, 30 novembre 2008.

porti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, per verificare quale è il loro contributo attuale ai saldi di finanza pubblica e poter attuare i principi di concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà definiti dalla legge delega.

Sullo stesso tema l'ISAE, nell'audizione alla Camera dei Deputati del febbraio 2009, ha sottolineato come "dal momento che le RSS svolgono anche alcune funzioni che per le RSO sono svolte dallo Stato, per l'individuazione dei costi standard nei territori "speciali" è necessaria una doppia procedura. Una in cui la comparazione dei costi avviene con quelli sostenuti – per le funzioni Comuni – dalle RSO; l'altra – per quelle funzioni che per le RSO sono svolte dallo Stato – di confronto con gli stanziamenti nel bilancio statale volti a finanziare tali funzioni. Le RSS dovranno disporre comunque di maggiori risorse per il finanziamento delle loro funzioni, ma in base a parametri di standardizzazione della quantità, della qualità e dei costi dei servizi offerti. Ad esempio, dai dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), disponibili su sito, emerge che nel territorio di due RSS come la Val d'Aosta e il Trentino, due Regioni con reddito procapite tra i più elevati d'Italia, le Amministrazioni Pubbliche effettuano nel complesso una quantità di spesa che supera notevolmente l'entità delle entrate riscosse nello stesso territorio."

#### ***IX. Sistemi informativi e armonizzazione dei dati contabili: la carenza e l'eterogeneità dei dati disponibili***

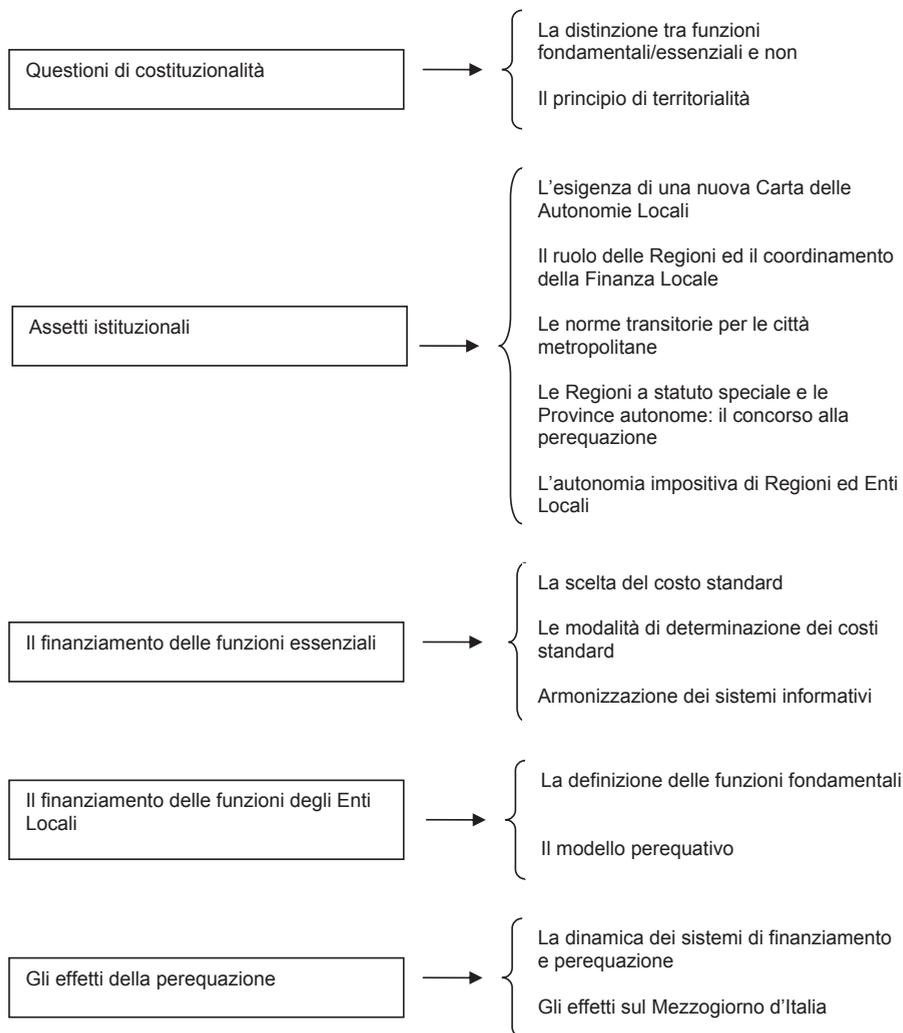
Sul tema dei dati in materia di entrate e di spese delle Regioni e degli Enti Locali attualmente disponibili e del relativo processo di armonizzazione necessario, si è avviata una specifica *data room* cui partecipano il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentanti degli Enti Locali, la banca d'Italia, l'Istat, la Corte dei Conti e l'ISAE.

La SVIMEZ, nella sua audizione alla Camera dei Deputati dell'11 febbraio 2009, ha sottolineato come la ricostruzione della situazione attuale sia il primo necessario passaggio per arrivare a valutare gli effetti di ipotesi alternative di attuazione della legge delega, ricostruzione che presenta aspetti di elevata complessità in ragione della disaggregazione territoriale richiesta.

In relazione a tale aspetto anche l'ANCI, nel corso della sua audizione alla Camera dei Deputati del 12 febbraio 2009, ha auspicato che si possano prevedere nel confronto parlamentare principi e criteri precisi per garantire l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie per la scrittura dei decreti delegati e per l'effettivo avvio del federalismo fiscale.

Infine, l'ISAE, nel corso dell'audizione alla Camera dei Deputati ha sottolineato che oltre alla individuazione e costruzione (su basi condivi-

Figura 3 – Un quadro sinottico dei principali temi del dibattito sulla legge delega



se) del set di dati e di indicatori indispensabile per la quantificazione degli standard di servizio e di costo, si rende necessaria una sistematizzazione del processo di raccolta, con una impalcatura fissa di una banca dati condivisa nella struttura e nella codificazione, accessibile, e basata su un invio tempestivo dei dati e delle informazioni da parte di tutti gli enti, nonché sul reperimento concordato di tutte le informazioni necessarie alla gestione del nuovo ordinamento finanziario, con un coordina-

mento svolto nell'ambito della Commissione tecnica individuata all'art. 4 del ddl.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> L'ISAE ha inoltre osservato che "In tale contesto, gioverebbe alla conoscenza dei fenomeni, ai fini di strutture di coordinamento "informate", la costruzione di indicatori di quantità/qualità dei servizi pubblici offerti, effettuata anche attraverso lo sfruttamento dei dati riportati negli ultimi quadri dai certificati di conto consuntivo degli enti locali, una volta garantita la validità delle informazioni tramite, ad esempio, l'attività di un gruppo di lavoro appositamente dedicato. Sarebbe, inoltre, indispensabile, per la previsione e rendicontazione a livello di intera PA, e di fondamentale supporto al coordinamento della politica di bilancio, una omogeneizzazione e coerenza (definita e concordata in sede di Conferenza Unificata) degli schemi contabili dei vari enti con i principi di redazione del bilancio dello Stato, come "base certa di partenza" delle varie quantificazioni."

## 2.

# Una simulazione degli impatti della legge delega sulla Regione Puglia\*

### *2.1 Il sistema di finanziamento delle spese regionali previsto dalla legge delega*

Il presente documento illustra i risultati di una serie di simulazioni per le Regioni a statuto ordinario relative all'implementazione delle norme finanziarie della legge delega 5 maggio 2009 n. 42, licenziata al Senato lo scorso 29 aprile<sup>25</sup>.

Come è noto, tale legge prevede una devoluzione di spesa e relative coperture finanziarie dallo Stato centrale a Regioni, Province e Comuni. In particolare al capo secondo, relativo ai rapporti finanziari Stato-Regioni, l'art. 8, co. 1 classifica le spese devolute alle Regioni come:

- spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, co. II, lett. m, Cost., che definiamo *primarie*;
- spese non riconducibili a queste ultime, che definiamo *secondarie*;
- altre spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali.

La legge 42/2009 all'art. 8, co. I, lett. d) dispone che le spese definite *primarie* siano finanziate con il gettito di tributi propri derivati, dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del

---

\* Siamo grati a Piero Giarda ed Alberto Zanardi per le stimolanti discussioni intercorse. Ringraziamo anche Massimiliano Ferraresi che ha letto e commentato precedenti versioni.

<sup>25</sup> La decisione di centrare l'attenzione solo sulle Regioni a statuto ordinario deriva da due ordini di problemi: il primo è che non è ben definito se e in che misura le regole dettate dalla legge per le Regioni a statuto ordinario dovrebbero essere applicate anche alle Regioni a statuto speciale, il secondo è determinato dalla complessità di applicare le regole stesse a queste Regioni caratterizzate da una attribuzione di risorse proprie devolute (imposte sui redditi, imposte di fabbricazione, ecc.) di gran lunga superiori rispetto a quelle a statuto ordinario. L'art. 27 della legge riguarda il "Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome" e prevede che esse "concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi" di attuazione previsti dalla legge.

fondo perequativo e con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

Per le spese diverse da quelle essenziali, definite secondarie, è stabilito che queste siano finanziate con il gettito dei tributi propri (art. 8, co. I, lett. e) e con quote del fondo perequativo alimentato dall'addizionale all'IRPEF (art. 9, co. I, lett. g).

La legge, inoltre, all'articolo 9 definisce nel dettaglio il modo in cui il fondo perequativo regionale debba essere determinato e le modalità del suo riparto. In particolare, alla lett. d), esprime la volontà che i decreti legislativi attuativi, nella definizione del fondo, tengano conto "delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'art. 117, co. II, lett. m), della Cost., in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard". La lett. e) e la lett. g) sono chiare nell'indicare che la perequazione delle spese primarie deve essere basata sul criterio del fabbisogno e quella delle spese secondarie sul criterio della capacità fiscale. L'art. 9, co I, lett. a) dice anche che la perequazione delle spese primarie deve essere finanziata con una compartecipazione al gettito IVA e quella delle spese secondarie con una quota del gettito dell'addizionale regionale IRPEF.

## ***2.2 L'approccio metodologico adottato per la simulazione***

Il sistema di finanziamento delle spese regionali previsto dalla legge delega pone, in primo luogo, la questione di come debbano essere suddivisi i tributi propri nel finanziamento di spese primarie e secondarie.

In questo lavoro adottiamo un approccio conservativo, seguendo quanto disposto dal d.lgs 56/2000, che indica come tributi propri, da sottrarre alla spesa per la sanità, l'accisa sulla benzina, l'addizionale IRPEF e l'IRAP al netto delle quote del fondo perequativo ex legge 549/95 (DPCM 17 ottobre 2008 – G. U. n. 21 27/01/2009).<sup>26</sup>

Il fondo perequativo ex legge 549/95, che la legge 42/2009 espressamente intende garantire, può essere finanziato implicitamente con il trasferimento necessario a soddisfare il fabbisogno delle funzioni primarie, riconoscendo ad ogni Regione un'IRAP inferiore nella misura del trasferimento perequativo (ex legge 549/95) ad essa spettante. Questa procedura che replica esattamente ciò che accadeva con il d.lgs.

---

<sup>26</sup> La mancata garanzia di tale fondo a valere sull'IRAP è stata una delle cause principali del fallimento del sistema perequativo introdotto con il 56/2000 nei suoi primi anni di applicazione (si veda pagg. 36-39 in Giarda, 2005 – L'esperienza Italiana di federalismo fiscale, il Mulino).

56/2000 istituisce “un doppio flusso di risorse perequative destinato alle funzioni essenziali, il primo riconducibile all'ex fondo 549/95 e il secondo al fondo perequativo istituito dalla legge 42/09” (Elementi di documentazione del Senato n. 14, aprile 2009).

La presente simulazione prende in considerazione, per le spese primarie, tre differenti ipotesi di finanziamento della Regione autosufficiente:

- a) la prima contempla l'utilizzo della sola compartecipazione regionale al gettito IVA;
- b) nel secondo caso si fa uso della sola addizionale IRPEF;
- c) nell'ultimo caso si opta per una soluzione in cui metà del finanziamento è coperto dalla compartecipazione regionale IVA e l'altra metà dall'addizionale IRPEF.

In tutti e tre i casi il fondo perequativo che garantisce il finanziamento del fabbisogno a tutte le Regioni è finanziato con una ulteriore compartecipazione IVA, che affluisce alle casse dell'erario nazionale. *In questa prima fase esplorativa il fabbisogno regionale da finanziare viene fatto coincidere con la spesa storica del 2006.*<sup>27</sup>

Le spese secondarie sono finanziate con un meccanismo di perequazione orizzontale della capacità fiscale, misurata dalla base imponibile IRPEF. In particolare, l'addizionale regionale all'IRPEF è determinata in modo tale da finanziare il totale nazionale dei trasferimenti da sopprimere che finanziano le spese secondarie storiche. In questo caso però, a differenza delle spese primarie, in cui il fabbisogno regionale coincide con la spesa storica, il riparto delle spese secondarie differisce da quello storico, poiché le spese secondarie riflettono i differenziali di base imponibile IRPEF. Nella presente simulazione, si ipotizzano tre diversi livelli di perequazione: totale, parziale all'80% e parziale al 50%.

Esiste una precedente simulazione effettuata dal Centro Studi Sintesi e riportata da Il Sole24ore del 26 gennaio 2009, che si concentra sulle funzioni fondamentali, da noi definite primarie, stimando come queste, per le Regioni a statuto ordinario, valgono 115 miliardi.

Tale importo, come si è detto, nella nostra simulazione viene incrementato di un ammontare pari all'ex fondo perequativo 549/95, che la legge 42/2009 espressamente garantisce all'art. 8 co. I, lett. i). Infine, viene stimato il valore della spesa rimanente da finanziare (definita secondaria) in 6,7 miliardi e si effettua la ripartizione in base ad un meccanismo perequativo basato sui differenziali di capacità fiscale IRPEF.

---

<sup>27</sup> È obiettivo della ricerca in corso definire dei ragionevoli criteri per identificare i fabbisogni regionali standard, da utilizzare come riferimento per le simulazioni a regime.

### 2.3 Le fonti dei dati

Le spese regionali per sanità e assistenza provengono da dati di competenza dei bilanci regionali di previsione del 2006 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>), mentre la spesa inerente il diritto allo studio è stata ricavata dai pagamenti effettuati dallo Stato ottenuti dal valore di cassa a consuntivo della spesa statale regionalizzata del 2006 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-s/index.asp>).<sup>28</sup>

La giustificazione della procedura adottata è duplice. In primo luogo la spesa per sanità e assistenza, già ampiamente a carico delle Regioni, è identificabile nelle previsioni di spesa di queste ultime che, per l'appunto essendo dei tetti di spesa, consentono una stima delle aliquote di compartecipazione e addizionali prudenziale, che dovrebbe garantire la copertura del fabbisogno. La spesa per istruzione, che invece transita per il bilancio dello Stato, è definibile e controllabile tramite il dato storico ottenuto dal bilancio dello Stato regionalizzato,<sup>29</sup> che al momento è però disponibile solo in termini di cassa. In secondo luogo, si sottolinea che non sono attualmente disponibili dati di consuntivo di competenza disaggregati per Regioni e classificati per funzioni di spesa.

I trasferimenti da sopprimere che finanziano la spesa secondaria sono stati ricavati sottraendo dal totale dei trasferimenti correnti e dei contributi agli investimenti effettuati dello Stato a favore delle Regioni (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-s/index.asp>), i trasferimenti con vincolo di destinazione alla Sanità, all'Istruzione e all'Assistenza (queste sono infatti le tre funzioni la cui spesa deve essere finanziata col criterio del fabbisogno), i contributi agli investimenti per il settore dei Trasporti (per quest'ultima funzione la legge prescrive un sistema di finanziamento specifico da definire – art. 8, co. I, lett. c) e l'IVA devoluta, destinata al finanziamento della Sanità (d.lgs. 56/2000).<sup>30</sup> I tributi propri

<sup>28</sup> Gli stessi dati sono già stati utilizzati per le simulazioni del Centro Studi Sintesi, pubblicate dal Sole24ore del 26-1-2009.

<sup>29</sup> La decisione di utilizzare tale variabile implica assumere che la spesa per istruzione dello Stato diretta alle Regioni sia interamente inclusa tra le spese relative alle funzioni fondamentali da assegnare alle Regioni. È doveroso sottolineare come questa sia una delle possibili ipotesi sul tappeto, che saranno oggetto di discussione nei prossimi mesi presso la Conferenza Stato-Regioni (art. 8 c. 3).

<sup>30</sup> Abbiamo seguito il procedimento adottato da Arachi, Mapelli, Zanardi (Prime simulazioni del sistema di finanziamento e perequazione di regioni e comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale, 2009, ricerca commissionata dai gruppi Parlamentari del PD) senza però sottrarre dai trasferimenti da sopprimere il fondo ex legge 549/95. Questo fondo è ad oggi finanziato a valere sull'IRAP (d.lgs. 56/2000). Il fabbisogno sanitario regionale, finanziato con una compartecipazione IVA, è infatti calcolato tenendo conto dell'addizionale regionale sulla benzina, dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP nettata del fondo ex

*Tabella 1: Popolazione, spese primarie, trasferimenti soppressi spese secondarie, Base imponibile IRPEF ed IVA di competenza*

| Regioni        | Popolazione       |                | Spese primarie  |              | Trasferimenti soppressi spese secondarie |                |                 | Base imponibile IRPEF |                 | Iva di competenza |  |
|----------------|-------------------|----------------|-----------------|--------------|--|----------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-------------------|--|
|                | milioni di euro   | pro capite     | milioni di euro | pro capite   | milioni di euro                          | pro capite     | milioni di euro | pro capite            | milioni di euro | pro capite        |  |
|                | (1)               | (2)            | (3)             | (4)          | (5)                                      | (6)            | (7)             | (8)                   | (9)             |                   |  |
| Abruzzo        | 1.305.307         | 2.826          | 2.165           | 253          | 194                                      | 14.223         | 10.896          | 674                   | 516             |                   |  |
| Basilicata     | 594.086           | 1.614          | 2.717           | 180          | 303                                      | 5.315          | 8.946           | 276                   | 465             |                   |  |
| Calabria       | 2.004.415         | 5.456          | 2.722           | 571          | 285                                      | 15.959         | 7.962           | 224                   | 112             |                   |  |
| Campania       | 5.790.929         | 13.053         | 2.254           | 722          | 125                                      | 47.327         | 8.173           | 1.503                 | 260             |                   |  |
| Emilia Romagna | 4.187.557         | 10.187         | 2.433           | 450          | 108                                      | 65.671         | 15.682          | 4.277                 | 1.021           |                   |  |
| Lazio          | 5.304.778         | 14.411         | 2.717           | 690          | 130                                      | 75.617         | 14.255          | 17.433                | 3.286           |                   |  |
| Liguria        | 1.610.134         | 4.016          | 2.494           | 241          | 149                                      | 23.436         | 14.555          | 1.278                 | 794             |                   |  |
| Lombardia      | 9.475.202         | 19.793         | 2.089           | 812          | 86                                       | 150.861        | 15.922          | 26.874                | 2.836           |                   |  |
| Marche         | 1.528.809         | 3.623          | 2.370           | 168          | 110                                      | 19.500         | 12.755          | 983                   | 643             |                   |  |
| Molise         | 320.907           | 851            | 2.653           | 79           | 245                                      | 3.122          | 9.727           | 43                    | 135             |                   |  |
| Piemonte       | 4.341.733         | 9.829          | 2.264           | 620          | 143                                      | 63.013         | 14.513          | 5.480                 | 1.262           |                   |  |
| <b>Puglia</b>  | <b>4.071.518</b>  | <b>8.963</b>   | <b>2.201</b>    | <b>686</b>   | <b>168</b>                               | <b>35.764</b>  | <b>8.784</b>    | <b>1.196</b>          | <b>294</b>      |                   |  |
| Toscana        | 3.619.872         | 8.444          | 2.333           | 490          | 135                                      | 50.596         | 13.977          | 3.111                 | 859             |                   |  |
| Umbria         | 867.878           | 2.327          | 2.681           | 151          | 173                                      | 10.942         | 12.607          | 819                   | 943             |                   |  |
| Veneto         | 4.738.313         | 10.471         | 2.210           | 614          | 130                                      | 66.352         | 14.003          | 6.171                 | 1.302           |                   |  |
| <b>Totale</b>  | <b>49.761.438</b> | <b>115.866</b> | <b>2.328</b>    | <b>6.726</b> | <b>135</b>                               | <b>647.696</b> | <b>13.016</b>   | <b>70.342</b>         | <b>1.414</b>    |                   |  |

Spese primarie: Sanità e Assistenza (dati di competenza previsionali 2006 – Issirfa), Diritto allo studio (pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 – dati della Ragioneria Generale dello Stato – Min. Economia e Finanze); Trasferimenti soppressi (trasferimenti correnti e contributi agli investimenti – pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 – dati della Ragioneria Generale dello Stato – Min. Economia e Finanze); Base imponibile IRPEF E IVA: dati consuntivi di competenza anno imposta 2006 (Min. Economia e Finanze); Popolazione: dati Demo-ISTAT 2006.

regionali (IRAP ed addizionale regionale sulla benzina) sono ricavati dai bilanci di previsione di competenza del 2006 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>), mentre le quote del fondo perequativo ex legge 549/95 sono ottenute dal DPCM 17 ottobre 2008 (G. U. n. 21 27/01/2009).

Per il calcolo delle compartecipazioni ed addizionali si utilizza il gettito regionale dell'IVA di competenza in regime normale e la base imponibile IRPEF totale regionale riferite all'anno d'imposta 2006 ([http://www.finanze.gov.it/studi\\_stat\\_new/](http://www.finanze.gov.it/studi_stat_new/)).

## **2.4 Il riparto delle spese primarie**

In base ai dati utilizzati, le spese primarie raggiungono con la devoluzione un ammontare pari a 115 miliardi di euro (tab. 2, col. 1), per una quota di circa il 70% delle spese totali regionali.

Il fabbisogno primario regionale da finanziare è ricavato sottraendo alla spesa primaria il gettito dell'accisa sulla benzina (2,2 miliardi di euro) e l'IRAP (31,6 miliardi di euro) al netto dell'ex fondo perequativo ex legge 549/95 (2,5 miliardi di euro). Questo corrisponde in aggregato a 84,4 miliardi di euro (Tab. 2, col. 6)<sup>31</sup>.

È possibile ricavare l'aliquota di compartecipazione minima all'IVA che, assieme ad una data addizionale IRPEF, individua la Regione ove è garantito l'integrale finanziamento del fabbisogno. La compartecipazione regionale IVA, appena definita, assieme all'addizionale IRPEF, è garantita a tutte le Regioni. Per finanziare il fabbisogno di queste ultime, esclusa la Regione autosufficiente, è necessario attingere da un fondo perequativo coperto da una ulteriore compartecipazione IVA statale.

Nel lavoro si testano tre combinazioni di compartecipazione regionale IVA e addizionale IRPEF, che, assieme alla compartecipazione sta-

---

legge 549/95 (si veda pag. 38 in Giarda, 2005 – L'esperienza Italiana di federalismo fiscale, il Mulino e il DPCM 17 ottobre 2008 pubblicato nella G.U. n. 21 del 27/01/2009). Ciò implica che la compartecipazione IVA, prevista dal 56/2000, finanzia un fabbisogno sanitario, che implicitamente comprende il fondo ex legge 549/95.

Per ottemperare alla prescrizione che la legge 42/2009 fa all'art. 8 co. 1 lett. h), una possibilità è quella di tenere conto dell'entità del fondo ex legge 549/95 nel calcolo della compartecipazione IVA e addizionale IRPEF che dovranno finanziare le funzioni fondamentali, garantendone successivamente la distribuzione in base alle quote definite nel DPCM 17 ottobre 2008 (G. U. n. 21 27/01/2009).

<sup>31</sup> Dato che l'IRAP viene nettata delle quote dell'ex fondo 549/95, è come se le Regioni avessero a disposizione una parte minore di tributi propri (IRAP e addizionale sulla benzina) e un fabbisogno maggiore da finanziare tramite la compartecipazione IVA e l'addizionale IRPEF; questo implica che il fabbisogno aggregato di 84,4 miliardi di euro comprende anche l'importo dell'ex fondo 549/95.

Tabella 2: Fabbisogno spese primarie (dati in milioni di euro)

| Regioni        | Spese primarie<br>(1) | Irap<br>(2)   | Ex fondo<br>perequativo<br>(ex legge<br>n. 549/95)<br>(3) | Irap al netto<br>dell'ex fondo<br>perequativo<br>(4) = (2)-(3) | Accisa<br>sulla benzina<br>(5) | Fabbisogno<br>spese primarie<br>(6) = (1)-(4)-(5) |
|----------------|-----------------------|---------------|---|--|--------------------------------|---|
| Abruzzo        | 2.826                 | 574           | 114,14  | 460  | 59                             | 2.307   |
| Basilicata     | 1.614                 | 208           | 149,77  | 58   | 18                             | 1.538   |
| Calabria       | 5.456                 | 619           | 446,22  | 173  | 61                             | 5.223   |
| Campania       | 13.053                | 2.071         | 559,84  | 1.511  | 195                            | 11.347  |
| Emilia Romagna | 10.187                | 2.953         | 47,00   | 2.906  | 173                            | 7.109   |
| Lazio          | 14.411                | 4.811         | 286,12  | 4.525  | 336                            | 9.550   |
| Liguria        | 4.016                 | 750           | 110,00  | 640  | 91                             | 3.285   |
| Lombardia      | 19.793                | 7.929         | 13,94   | 7.915  | 381                            | 11.497  |
| Marche         | 3.623                 | 868           | 55,78   | 813  | 62                             | 2.748   |
| Molise         | 851                   | 120           | 76,95   | 43   | 10                             | 798   |
| Piemonte       | 9.829                 | 3.060         | 108,97  | 2.951  | 294                            | 6.584   |
| <b>Puglia</b>  | <b>8.963</b>          | <b>1.575</b>  | <b>383,73</b>   | <b>1.191</b>   | <b>150</b>                     | <b>7.621</b>                                      |
| Toscana        | 8.444                 | 2.430         | 71,27   | 2.359  | 210                            | 5.875   |
| Umbria         | 2.327                 | 435           | 63,01   | 372  | 36                             | 1.919   |
| Veneto         | 10.471                | 3.260         | 22,20   | 3.238  | 200                            | 7.033   |
| <b>Totale</b>  | <b>115.866</b>        | <b>31.664</b> | <b>2.508,94</b>   | <b>29.155</b>  | <b>2.276</b>                   | <b>84.435</b>                                     |

Spese primarie: Sanità e Assistenza (dati di competenza previsionali 2006 – Issirfa), Diritto allo studio (pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 – dati della Ragioneria Generale dello Stato – Min. Economia e Finanze); IRAP, accisa sulla benzina: dati di competenza previsionali 2006 (Issirfa); Ex fondo perequativo ex legge 549/95: DPCM 17 ottobre 2008.

tale IVA, permettono sempre di finanziare integralmente i fabbisogni (art. 8, co. I, lett. d). A seconda delle combinazioni adottate cambia la composizione delle entrate regionali che derivano dalla compartecipazione IVA e dall'addizionale IRPEF.

La simulazione segue tre diverse ipotesi di finanziamento delle spese primarie: nella prima si suppone che la compartecipazione che rimane sul territorio venga finanziata solo tramite l'IVA. La legge stabilisce che "le aliquote delle compartecipazioni... sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno... in una sola Regione" (art. 8, co. I, lett. g); la Regione di riferimento è la Lombardia poiché per questa ultima il rapporto fra il suo fabbisogno (11,5 miliardi – tab. 2, col. 6) e gettito IVA (26,9 miliardi – tab. 1, col. 8) è inferiore (42,78%) a quello di tutte le altre Regioni.

Applicando un'aliquota del 42,78% (tab. 3, col. 1) al gettito IVA di ogni Regione, la Lombardia copre il suo fabbisogno, mentre tutte le altre necessitano di risorse aggiuntive per un totale di quasi 54,3 miliardi di euro, da finanziare tramite un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione del 77,25 % del gettito IVA aggregato (tab. 3, col. 2).

Il gettito IVA totale (€ 70.342 milioni, tab. 1, col. 8), in questa ipotesi estrema, non è sufficiente a finanziare le spese primarie (€ 84.435 milioni, tab. 2, col. 6).

Nella seconda simulazione si ricorre per il finanziamento della Regione autosufficiente solo all'addizionale IRPEF. L'addizionale che finanzia il fabbisogno della Lombardia è 7,621% (Tab. 3, col. 3), determinando un fabbisogno residuo per le Regioni rimanenti di 35,073 miliardi, coperto da un fondo perequativo alimentato dal 49,861% del gettito IVA (Tab. 3, col. 4).

Nel terzo caso si è formulata l'ipotesi di un finanziamento del fabbisogno lombardo per il 50% con la compartecipazione regionale IVA e per il restante 50% con l'addizionale IRPEF. In tale eventualità è necessaria una compartecipazione regionale IVA del 21,39% (Tab. 3, col. 5) ed un'addizionale IRPEF del 3,81% (Tab. 3, col. 6), che applicate a tutte le Regioni danno un fabbisogno residuo di 44,707 miliardi di euro (Tab. 3, col. 7), finanziabile con il 63,56% dell'IVA. In questa simulazione per finanziare il totale delle spese primarie serve quindi il 3,81% dell'IRPEF e l'84,95% dell'IVA.

Il riparto finale (tab. 3, col. 8), nelle tre ipotesi descritte, garantisce un doppio flusso di risorse destinato alle funzioni essenziali: uno riconducibile all'ex fondo 549/95, che viene distribuito secondo le quote storiche (tab. 3, col. 9) e l'altro in base al fondo perequativo istituito dalla legge 42/09.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Considerando che la Lombardia riceve una quota pari a 14 milioni dell'ex fondo 549/95, l'aliquota di compartecipazione IVA sufficiente a finanziare il suo fabbisogno netto è pari

La Regione ove la spesa pro-capite primaria (che nella nostra simulazione coincide con la spesa del 2006) risulta più contenuta (Tab. 1, col. 3) è la Lombardia (2089). Nelle Regioni meridionali la spesa pro-capite primaria è sistematicamente più elevata che in quelle settentrionali (Tab. 1, col. 3), fatta eccezione per la Puglia (2201) e la Campania (2254): le spese primarie di Basilicata, Calabria e Molise raggiungono all'incirca i 2700 euro pro-capite. Il dato della Campania è sicuramente in gran parte imputabile alla differente densità di popolazione rispetto alle altre Regioni meridionali e conseguenti economie di scala nella fornitura di servizi; per la Puglia, che ha un milione di abitanti in meno rispetto alla Campania, la bassa spesa primaria pro-capite potrebbe anche essere indicativa di una migliore gestione rispetto alle altre Regioni meridionali.

*Un accurato lavoro statistico-economico di standardizzazione dei fabbisogni, assieme ad una condivisa discussione politica, avrà nei prossimi mesi il compito non facile di stabilire quanto di queste differenze tra le spese primarie storiche sia giustificabile tramite oggettivi parametri di bisogno.*

La distribuzione dell'accisa sulla benzina e dell'IRAP segna un forte divario tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Sud, a svantaggio di queste ultime. In particolare (Tab. 4, col. 2) l'IRAP ammonta a 309 euro pro-capite in Calabria; in Basilicata e Campania si raggiungono rispettivamente 350 e 358 euro pro-capite; mentre le Regioni con il gettito IRAP più alto sono la Lombardia con 837 euro e il Lazio con 907 euro. Il fondo perequativo ex legge 549/95 registra, invece, un andamento inverso:<sup>33</sup> ad esempio la Basilicata riceve 252 euro pro-capite, il Molise 240, mentre il Veneto 5 e la Lombardia meno di 1,5 euro per abitante (tab. 4, col. 3).

---

al 42,73%, che applicata al gettito IVA di tutte le Regioni dà un fabbisogno residuo complessivo (al netto dell'intero fondo 549/95) pari a 51,8 miliardi di euro finanziabile con un fondo perequativo alimentato dal 73,74% dell'IVA. Dato che il fabbisogno di spesa complessivo del fondo 549/95 è - teoricamente - finanziabile con il 120% dell'IVA e il fabbisogno al netto del fondo con il 116,5% (42,73%+73,74%), la differenza pari al 3,5% corrisponde esattamente ai 2,5 miliardi di euro dell'ex fondo 549/95. *Nel caso di finanziamento del fabbisogno della Lombardia con l'addizionale all'IRPEF*, per finanziare il fabbisogno al netto del fondo 549/95 sarebbe sufficiente un'addizionale IRPEF del 7,612% e una compartecipazione IVA del 46,38% destinata al fondo perequativo; quindi le quote di addizionale all'IRPEF e compartecipazione all'IVA, che congiuntamente finanziano il fondo 549/95 sono rispettivamente 0,009% e 3,48%. *Nella terza ipotesi* il fondo 549/95 è finanziato da un'addizionale IRPEF dello 0,005% e da una compartecipazione all'IVA del 3,52%.

<sup>33</sup> Il Fondo istituito con la legge 549/95 doveva coprire in ogni Regione la differenza fra alcuni finanziamenti soppressi (i principali fondi soppressi furono il Fondo comune, art. 8 della legge 281/70, e il Fondo di sviluppo regionale, art. 9 della legge 281/70) e il gettito derivante dall'accisa sulla benzina, che risultava maggiore nelle Regioni del Nord. Le quote di tale Fondo sono quindi molto più elevate per le Regioni meridionali.

Tabella 3: Finanziamento spese primarie (dati in milioni di euro)

| Regioni            | IPOTESI 1 – Finanziamento<br>con sola compartecipazione IVA                |   | IPOTESI 2 – Finanziamento<br>con sola addizionale IRPEF              |   |
|--------------------|--|---|--|---|
|                    | Aliquota com-<br>partecipazione<br>regionale IVA                           | Aliquota com-<br>partecipazione<br>IVA fondo<br>perequativo | Aliquota<br>addizionale<br>IRPEF                                     | Aliquota com-<br>partecipazione<br>IVA fondo<br>perequativo |
|                    | 0,428  | 0,772   | 0,076  | 0,499   |
|                    | Compartecipa-<br>zione IVA<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Fabbisogno<br>residuo<br>(incluso<br>Ex fondo<br>549/95)    | Addizionale<br>IRPEF<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Fabbisogno<br>residuo<br>(incluso<br>Ex fondo<br>549/95)    |
| Quota<br>IVA/IRPEF | (1)  | (2)   | (3)  | (4)   |
| Abruzzo            | 288  | 2.019   | 1.084  | 1.223   |
| Basilicata         | 118  | 1.420   | 405  | 1.133   |
| Calabria           | 96   | 5.127   | 1.216  | 4.006   |
| Campania           | 643  | 10.704  | 3.607  | 7.740   |
| Emilia Romagna     | 1.830  | 5.279   | 5.005  | 2.104   |
| Lazio              | 7.458  | 2.092   | 5.763  | 3.787   |
| Liguria            | 547  | 2.738   | 1.786  | 1.499   |
| Lombardia          | 11.497   | 0   | 11.497   | 0   |
| Marche             | 420  | 2.328   | 1.486  | 1.262   |
| Molise             | 18   | 780   | 238  | 561   |
| Piemonte           | 2.345  | 4.239   | 4.802  | 1.781   |
| <b>Puglia</b>      | <b>512</b>   | <b>7.109</b>  | <b>2.726</b>   | <b>4.896</b>  |
| Toscana            | 1.331  | 4.544   | 3.856  | 2.019   |
| Umbria             | 350  | 1.569   | 834  | 1.085   |
| Veneto             | 2.640  | 4.393   | 5.057  | 1.977   |
| <b>Totale</b>      | <b>30.094</b>  | <b>54.341</b>   | <b>49.361</b>  | <b>35.073</b>   |

Nella tabella si simula il riparto delle spese primarie secondo tre schemi di finanziamento: nel primo si utilizza solo la compartecipazione IVA per finanziare il fabbisogno della regione autosufficiente ottenuto dalla spesa del 2006 al netto dell'IRAP (nettata dell'ex fondo 549/95) e dell'accisa sulla benzina del 2006; nel secondo lo stesso fabbisogno è finanziato con l'addizionale IRPEF; nel terzo il fabbisogno viene finanziato per metà con l'addizionale IRPEF e per metà con la compartecipazione IVA. In particolare nella colonna (1) vi è il gettito necessario a finanziare le spese primarie ottenuto da una compartecipazione del 42,78 % al gettito IVA. La colonna (2) contiene i trasferimenti perequativi alle Regioni ne-

**IPOTESI 3 – Finanziamento 50%  
con IRPEF e 50% con IVA**

| Aliquota<br>comparteci-<br>pazione<br>regionale<br>IVA                     | Aliquota<br>addizionale<br>IRPEF                                     | Aliquota<br>comparteci-<br>pazione<br>IVA fondo<br>perequativo | Riparto finale  |   |   |
|--|--|--|---|---|---|
| 0,214  | 0,038  | 0,636  |   |   |   |
| Comparteci-<br>pazione IVA<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Addizionale<br>IRPEF<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Fabbisogno<br>residuo<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95)       | Riparto finale<br>del fabbisog-<br>no di spese<br>primarie<br>(1)+(2) e/o<br>(3)+(4) e/o<br>(5)+(6)+(7) | Riparto<br>finale<br>ex fondo<br>549/95 | Riparto<br>finale<br>fabbisogno<br>al netto<br>ex fondo<br>549/95 |
| 0,5  | 0,5  |  |   |   |   |
| (5)  | (6)  | (7)  | (8)   | (9)                                     | (10)  |
| 144  | 542  | 1.621  | 2.307   | 114                                     | 2.193   |
| 59   | 203  | 1.276  | 1.538   | 150                                     | 1.388   |
| 48   | 608  | 4.567  | 5.223   | 446                                     | 4.776   |
| 322  | 1.803  | 9.222  | 11.347  | 560                                     | 10.787  |
| 915  | 2.502  | 3.691  | 7.109   | 47                                      | 7.062   |
| 3.729  | 2.881  | 2.940  | 9.550   | 286                                     | 9.264   |
| 273  | 893  | 2.118  | 3.285   | 110                                     | 3.175   |
| 5.749  | 5.749  | 0  | 11.497  | 14                                      | 11.483  |
| 210  | 743  | 1.795  | 2.748   | 56                                      | 2.693   |
| 9  | 119  | 670  | 798   | 77                                      | 722   |
| 1.172  | 2.401  | 3.010  | 6.584   | 109                                     | 6.475   |
| <b>256</b>   | <b>1.363</b>   | <b>6.002</b>   | <b>7.621</b>  | <b>384</b>                              | <b>7.237</b>  |
| 666  | 1.928  | 3.282  | 5.875   | 71                                      | 5.804   |
| 175  | 417  | 1.327  | 1.919   | 63                                      | 1.856   |
| 1.320  | 2.528  | 3.185  | 7.033   | 22                                      | 7.011   |
| <b>15.047</b>  | <b>24.681</b>  | <b>44.707</b>  | <b>84.435</b>   | <b>2.509</b>                            | <b>81.926</b>   |

cessari a finanziare i rispettivi fabbisogni primari residui corrispondenti ad una compartecipazione IVA di 77,25%. Nella colonna (3) si utilizza l'addizionale IRPEF per finanziare il fabbisogno delle Lombardia, il fabbisogno residuo può essere finanziato con un fondo perequativo alimentato dal 49,86% dell'IVA (colonna 4). nelle colonne (5) e (6) si utilizza per metà l'addizionale IRPEF e per metà la compartecipazione IVA per il finanziamento del fabbisogno lombardo, mentre nella (7) si trova il fabbisogno residuo finanziabile con il 63,56% dell'IVA. Infine la colonna (8) ricostruisce il riparto finale, che coincide con la somma della colonna (9) e (10).

Il fabbisogno (spese meno l'accisa sulla benzina e l'IRAP al netto del fondo ex legge 549/95) pro-capite da finanziare (tabella 4, col. 6) risulta minore in Lombardia (1213), Veneto (1484) e Piemonte (1516), che hanno spese basse e tributi propri alti, mentre Molise (2488) Basilicata (2588) e Calabria (2606) presentano una situazione inversa. Le Regioni meridionali che risultano meglio posizionate sono Campania (1959) e Puglia (1872). In merito a questo ultimo dato è comunque importante ricordare che le Regioni del Nord omologhe (in termini di popolazione) alla Puglia presentano tutte livelli di fabbisogno pro-capite inferiori proprio a causa del forte divario sulle entrate da tributi propri: Emilia Romagna (1698), Toscana (1623), Piemonte (1516).

Tabella 4: Fabbisogno spese primarie (dati in euro pro-capite)

| Regioni        | Spese primarie | Irapp      | Ex fondo perequativo (ex legge 549/95) | Irapp al netto dell'ex fondo perequativo | Accisa sulla benzina | Fabbisogno spese primarie |
|----------------|----------------|------------|--|--|----------------------|---------------------------|
|                | (1)            | (2)        | (3)                                    | (4) = (2)-(3)                            | (5)                  | (6) = (1)-(4)-(5)         |
| Abruzzo        | 2.165          | 440        | 87                                     | 352                                      | 45                   | 1.767                     |
| Basilicata     | 2.717          | 350        | 252                                    | 98                                       | 30                   | 2.588                     |
| Calabria       | 2.722          | 309        | 223                                    | 86                                       | 30                   | 2.606                     |
| Campania       | 2.254          | 358        | 97                                     | 261                                      | 34                   | 1.959                     |
| Emilia Romagna | 2.433          | 705        | 11                                     | 694                                      | 41                   | 1.698                     |
| Lazio          | 2.717          | 907        | 54                                     | 853                                      | 63                   | 1.800                     |
| Liguria        | 2.494          | 466        | 68                                     | 398                                      | 57                   | 2.040                     |
| Lombardia      | 2.089          | 837        | 1                                      | 835                                      | 40                   | 1.213                     |
| Marche         | 2.370          | 568        | 36                                     | 532                                      | 40                   | 1.798                     |
| Molise         | 2.653          | 372        | 240                                    | 133                                      | 32                   | 2.488                     |
| Piemonte       | 2.264          | 705        | 25                                     | 680                                      | 68                   | 1.516                     |
| <b>Puglia</b>  | <b>2.201</b>   | <b>387</b> | <b>94</b>                              | <b>293</b>                               | <b>37</b>            | <b>1.872</b>              |
| Toscana        | 2.333          | 671        | 20                                     | 652                                      | 58                   | 1.623                     |
| Umbria         | 2.681          | 501        | 73                                     | 429                                      | 41                   | 2.211                     |
| Veneto         | 2.210          | 688        | 5                                      | 683                                      | 42                   | 1.484                     |
| <b>Totale</b>  | <b>2.328</b>   | <b>636</b> | <b>50</b>                              | <b>586</b>                               | <b>46</b>            | <b>1.697</b>              |

Spese primarie: Sanità e Assistenza (dati di competenza previsionali 2006 - Issirfa), Diritto allo studio (pagamenti effettuati dallo stato nel 2006 - dati della Ragioneria Generale dello Stato - Min. Economia e Finanze); IRAP, accisa sulla benzina: dati di competenza previsionali 2006 (Issirfa); Ex fondo perequativo ex legge 549/95: DPCM 17 ottobre 2008.

Nel quadro sopra delineato la Regione Puglia è caratterizzata da una spesa primaria pro-capite contenuta (dopo Lombardia e Abruzzo risulta essere minore rispetto a quella di tutte le altre Regioni) e da tributi propri pro-capite bassi rispetto alle altre Regioni (problema strutturale presente in tutte le Regioni meridionali); di conseguenza il fabbisogno della Puglia si colloca in una posizione nazionale intermedia con 1872 euro pro-capite, rimanendo comunque il più contenuto fra le Regioni meridionali.

Nel caso di finanziamento delle spese primarie della Regione autosufficiente con la sola addizionale IRPEF (7,62%), la Puglia (Tab. 5, col. 3) finanzierebbe 669 euro del proprio fabbisogno pro-capite necessitando un trasferimento perequativo di 1202 euro pro-capite (Tab. 5, col. 4). Nell'ipotesi di finanziamento del fabbisogno della Lombardia per il 50% con la compartecipazione IVA e per il restante 50% con l'addizionale IRPEF, la Puglia otterrebbe rispettivamente 63 euro pro-capite di compartecipazione (Tab. 5, col. 5) e 335 euro pro-capite di addizionale (Tab. 5, col. 6) con un fabbisogno residuo, da finanziare con il trasferimento perequativo, di 1474 euro pro-capite (Tab. 5, col. 7). Complessivamente riceverebbe un importo pari a 1872 euro pro-capite comprensivo di una quota di 94 euro spettante a titolo di quota del fondo 549/95.

## ***2.5 Il riparto delle spese secondarie***

Le spese secondarie sono finanziate facendo ricorso ad una addizionale regionale IRPEF, calcolata in modo tale da garantire in aggregato la copertura dei trasferimenti soppressi destinati al finanziamento delle stesse. L'aliquota applicata alla base imponibile regionale IRPEF consente di definire la capacità fiscale pro-capite di ogni Regione; si calcola, quindi, la capacità fiscale pro-capite nazionale. Il confronto tra i due indicatori permette di determinare le Regioni che hanno diritto a ricevere il trasferimento perequativo e l'entità di questo ultimo.

L'addizionale IRPEF deve quindi essere in grado di coprire in aggregato i trasferimenti soppressi diretti al finanziamento delle spese secondarie, cioè circa 6,7 miliardi di euro. L'addizionale che si ricava è pari all'1,04%. Se moltiplichiamo tale aliquota per la base imponibile IRPEF di ogni Regione e dividiamo per la popolazione (Tab. 6, col. 2) troviamo il gettito regionale pro-capite, che oscilla dai 165 euro pro-capite della Lombardia agli 83 della Calabria. La Puglia ha un gettito di 91 euro pro-capite, collocandosi tra le Regioni meridionali in una posizione intermedia: Basilicata (93) e Molise (101) presentano un gettito pro-capite superiore; Calabria (83) e Campania (85) si posizionano al di sotto.

Tabella 5: Finanziamento spese primarie (dati in euro pro-capite)

| Regioni            | IPOTESI 1 – Finanziamento<br>con sola compartecipazione IVA                |   | IPOTESI 2 – Finanziamento<br>con sola addizionale IRPEF              |   |
|--------------------|--|---|--|---|
|                    | Aliquota com-<br>partecipazione<br>Regionale IVA                           | Aliquota com-<br>partecipazione<br>IVA fondo<br>perequativo | Aliquota<br>addizionale<br>IRPEF                                     | Aliquota com-<br>partecipazione<br>IVA fondo<br>perequativo |
|                    | 0,428  | 0,772   | 0,076  | 0,499   |
|                    | Compartecipa-<br>zione IVA<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Fabbisogno<br>residuo<br>(incluso<br>Ex fondo<br>549/95)    | Addizionale<br>IRPEF<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Fabbisogno<br>residuo<br>(incluso<br>Ex fondo<br>549/95)    |
| Quota<br>IVA/IRPEF | (1)  | (2)   | (3)  | (4)   |
| Abruzzo            | 221  | 1.547   | 830  | 937   |
| Basilicata         | 199  | 2.390   | 682  | 1.907   |
| Calabria           | 48   | 2.558   | 607  | 1.999   |
| Campania           | 111  | 1.848   | 623  | 1.337   |
| Emilia Romagna     | 437  | 1.261   | 1.195  | 502   |
| Lazio              | 1.406  | 394   | 1.086  | 714   |
| Liguria            | 340  | 1.700   | 1.109  | 931   |
| Lombardia          | 1.213  | 0   | 1.213  | 0   |
| Marche             | 275  | 1.523   | 972  | 826   |
| Molise             | 58   | 2.431   | 741  | 1.747   |
| Piemonte           | 540  | 976   | 1.106  | 410   |
| <b>Puglia</b>      | <b>126</b>   | <b>1.746</b>  | <b>669</b>   | <b>1.202</b>  |
| Toscana            | 368  | 1.255   | 1.065  | 558   |
| Umbria             | 404  | 1.807   | 961  | 1.250   |
| Veneto             | 557  | 927   | 1.067  | 417   |
| <b>Totale</b>      | <b>605</b>   | <b>1.092</b>  | <b>992</b>   | <b>705</b>  |

Nella tabella si simula il riparto delle spese primarie secondo tre schemi di finanziamento: nel primo si utilizza solo la compartecipazione IVA per finanziare il fabbisogno della regione autosufficiente ottenuto dalla spesa del 2006 al netto dell'IRAP (nettata dell'ex fondo 549/95) e dell'accisa sulla benzina del 2006; nel secondo lo stesso fabbisogno è finanziato con l'addizionale IRPEF; nel terzo il fabbisogno viene finanziato per metà con l'addizionale IRPEF e per metà con la compartecipazione IVA. In particolare nella colonna (1) vi è il gettito necessario a finanziare le spese primarie ottenuto da una compartecipazione del 42,78 % al gettito IVA. La colonna (2) contiene i trasferimenti perequativi alle Regioni ne-

**IPOTESI 3 – Finanziamento 50%  
con IRPEF e 50% con IVA**

| Aliquota<br>comparteci-<br>pazione<br>regionale<br>IVA                     | Aliquota<br>addizionale<br>IRPEF                                     | Aliquota<br>comparteci-<br>pazione<br>IVA fondo<br>perequativo | Riparto finale  |   |   |
|--|--|--|---|---|---|
| 0,214  | 0,038  | 0,636  |   |   |   |
| Comparteci-<br>pazione IVA<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Addizionale<br>IRPEF<br>(incluso<br>ex fondo<br>549/95<br>Lombardia) | Fabbisogno<br>residuo<br>(incluso<br>Ex fondo<br>549/95)       | Riparto finale<br>del fabbisog-<br>no di spese<br>primarie<br>(1)+(2) e/o<br>(3)+(4) e/o<br>(5)+(6)+(7) | Riparto<br>finale<br>ex fondo<br>549/95 | Riparto<br>finale<br>fabbisogno<br>al netto<br>ex fondo<br>549/95 |
| 0,5  | 0,5  |  |   |   |   |
| (5)  | (6)  | (7)  | (8)   | (9)                                     | (10)  |
| 110  | 415  | 1.242  | 1.767   | 87                                      | 1.680   |
| 99   | 341  | 2.148  | 2.588   | 252                                     | 2.336   |
| 24   | 303  | 2.278  | 2.606   | 223                                     | 2.383   |
| 56   | 311  | 1.593  | 1.959   | 97                                      | 1.863   |
| 218  | 598  | 882  | 1.698   | 11                                      | 1.686   |
| 703  | 543  | 554  | 1.800   | 54                                      | 1.746   |
| 170  | 555  | 1.316  | 2.040   | 68                                      | 1.972   |
| 607  | 607  | 0  | 1.213   | 1                                       | 1.212   |
| 137  | 486  | 1.174  | 1.798   | 36                                      | 1.761   |
| 29   | 371  | 2.089  | 2.488   | 240                                     | 2.248   |
| 270  | 553  | 693  | 1.516   | 25                                      | 1.491   |
| <b>63</b>  | <b>335</b>   | <b>1.474</b>   | <b>1.872</b>  | <b>94</b>                               | <b>1.778</b>  |
| 184  | 533  | 907  | 1.623   | 20                                      | 1.603   |
| 202  | 480  | 1.529  | 2.211   | 73                                      | 2.138   |
| 279  | 534  | 672  | 1.484   | 5                                       | 1.480   |
| <b>302</b>   | <b>496</b>   | <b>898</b>   | <b>1.697</b>  | <b>50</b>                               | <b>1.646</b>  |

cessari a finanziare i rispettivi fabbisogni primari residui corrispondenti ad una compartecipazione IVA di 77,25%. Nella colonna (3) si utilizza l'addizionale IRPEF per finanziare il fabbisogno delle Lombardia, il fabbisogno residuo può essere finanziato con un fondo perequativo alimentato dal 49,86% dell'IVA (colonna 4). nelle colonne (5) e (6) si utilizza per metà l'addizionale IRPEF e per metà la compartecipazione IVA per il finanziamento del fabbisogno lombardo, mentre nella (7) si trova il fabbisogno residuo finanziabile con il 63,56% dell'IVA. Infine la colonna (8) ricostruisce il riparto finale, che coincide con la somma della colonna (9) e (10).

Il gettito nazionale pro-capite (o gettito regionale medio) risulta pari a 135 euro per abitante (tab. 6, col. 3). I trasferimenti perequativi orizzontali mirano a ridurre la differenza fra il gettito nazionale pro-capite e il gettito regionale pro-capite e la perequazione è alimentata dalle Regioni con gettito superiore alla media. Il trasferimento perequativo è dato dal prodotto tra il coefficiente di perequazione e la differenza tra gettito nazionale pro-capite e gettito regionale pro-capite: quando il risultato è positivo la Regione riceve un trasferimento pari all'ammontare del risultato medesimo, viceversa, quando il risultato è negativo, la Regione contribuisce per l'ammontare di questo al finanziamento del fondo perequativo.

Le simulazioni effettuate riguardano tre casi: uno di perequazione totale in cui il coefficiente di perequazione è ipotizzato pari all'unità; si valutano quindi gli effetti di un coefficiente pari a 0,8 ed infine di uno pari a 0,5. Ovviamente per costruzione in tutti e tre i casi, come per le spese primarie, le risorse a disposizione sono sufficienti a coprire le spese in aggregato, ma, a differenza proprio della simulazione relativa alle spese primarie, cambia la distribuzione regionale delle stesse rispetto a quella storica del 2006 (si veda Tab. 6 col. 9, 13 e 17), dalla quale siamo partiti per determinare l'addizionale regionale IRPEF.

I trasferimenti a favore delle Regioni rilevati dai pagamenti del bilancio dello Stato del 2006 (con l'esclusione di quelli destinati a sanità, assistenza, istruzione e trasporto di parte capitale) risultano essere minori in Lombardia (86 euro pro-capite), Emilia Romagna (108) e Marche (110) e più elevati in Molise (245), Calabria (285) e Basilicata (303). La Puglia, con 168 euro, si trova in una posizione intermedia rispetto al complesso delle Regioni (Tab. 6, col. 5).

Con un coefficiente pari ad uno tutte le Regioni ottengono lo stesso ammontare di risorse pro-capite finali uguale a 135 euro (Tab. 6, col. 12). Una situazione più realistica ed in linea con la legge, che esprime la volontà di ridurre parzialmente le differenze interregionali di gettito, è quella che considera situazioni di perequazione parziale prima con un coefficiente di perequazione della capacità fiscale dello 0,80 e poi dello 0,50. Con un coefficiente pari a 0,8 (Tab. 6, col. 6) la Calabria otterrebbe un trasferimento di 42 euro pro-capite, seguita dalla Campania con 40 euro e dalla Puglia con 35 euro, mentre le Regioni che dovrebbero contribuire in misura maggiore sarebbero la Lombardia con 24 euro pro-capite e l'Emilia Romagna con 22 euro pro-capite.

Con un coefficiente uguale a 0,5 (Tab. 6, col. 14) si abbassano i trasferimenti ricevuti dalle Regioni: 26 euro pro-capite in Calabria, 25 in Campania e 22 in Puglia e di conseguenza si abbassano anche le quote che devono essere versate dalle altre Regioni: 15 euro pro-capite in

Lombardia e 14 euro in Emilia Romagna. Tuttavia, dato che le risorse finali a disposizione di ciascuna Regione non sono collegate con il fabbisogno di spesa, ma solo con la capacità fiscale, si creano delle situazioni come per Liguria e Piemonte (con coefficiente 0,8) che, pur avendo una capacità fiscale sopra la media, hanno risorse finali pro-capite per le proprie spese secondarie inferiori ai trasferimenti del 2006. Tutte le Regioni meridionali sono penalizzate dal nuovo riparto; tra queste la Puglia e la Campania sono quelle per le quali si verifica la minore diminuzione di risorse rispetto ai trasferimenti previsti per il 2006 (Tab. 6, col. 9, 13 e 17).

## **2.6 Gli effetti della riforma per la Regione Puglia**

Il lavoro sin qui condotto vuole essere una iniziale riflessione sugli effetti della legge 42/09. Esso permette di avere un'indicazione di massima sull'ordine di grandezza delle risorse finanziarie in gioco. La cautela nella lettura dei numeri è necessaria vista l'indisponibilità di una banca dati finanziaria delle Regioni omogenea e classificata per funzioni su dati consuntivi di competenza, così come sarebbe anche auspicabile avere dati consuntivi di competenza, classificati per funzioni, della spesa statale regionalizzata.

Con i dati ad oggi disponibili e discussi all'interno del lavoro, siamo in grado di poter dire che la spesa per funzioni fondamentali (Sanità, Assistenza ed Istruzione) si aggira sui 116 miliardi di euro. Questa può essere finanziata con una compartecipazione al gettito IVA del 84,95%, di cui il 21,39% rimarrebbe sul territorio regionale e il 63,56% andrebbe a finanziare il fondo perequativo, ed una addizionale IRPEF del 3,81%. In questa ipotesi la Puglia (Tab. 3 col. 5, 6, 7) otterrebbe 256 milioni di euro di compartecipazione IVA e 1 miliardo e 363 milioni di euro di addizionale IRPEF, rimanendo con un fabbisogno residuo, da finanziare con il trasferimento perequativo, di poco più di 6 miliardi di euro. Globalmente la Puglia riceverebbe 7,237 miliardi di euro di cui 384 milioni a titolo di quota dell'ex fondo perequativo 549/95.

Abbiamo constatato come la spesa per le funzioni fondamentali risulti sistematicamente più elevata nelle Regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali (Tab. 4, col. 1), fatta eccezione per la Puglia (2201) e la Campania (2254): Basilicata, Calabria e Molise raggiungono all'incirca i 2700 euro pro-capite. Comunque, la distribuzione dei tributi propri (IRAP e accisa sulla benzina), che segna un forte divario tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Sud, senza fare eccezione neanche per la Puglia, colloca quest'ultima in una posizione intermedia (Tab. 4, col. 6)

Tabella 6: Finanziamento spese secondarie

| Regioni        | Aliquota addizionale IRPEF                     |  |  |  |  | Coefficiente perequazione                    |   |                            |  |
|----------------|--|--|--|--|--|--|---|----------------------------|--|
|                | 0,0104   |  |  |  |  | 0,8  |   |                            |  |
|                | Addizionale regionale IRPEF in milioni di euro | Addizionale regionale IRPEF in euro pro-capite | Addizionale regionale IRPEF media in euro pro-capite | Trasferimenti soppressi in milioni di euro | Trasferimenti soppressi in euro pro-capite | Trasferimenti perequativi in euro pro-capite | Trasferimenti perequativi totali (in milioni) | Riparto in euro pro-capite | Differenza con il riparto storico in euro pro-capite |
| (1)            | (2)  | (3)  | (4)  | (5)  | (6)  | (7)  | (8)   | (9)                        |  |
|                |  |  |  |  | $0,8*((3)-(2))$                            |  | $(2)+(6)$                                     |                            | $(8)-(5)$  |
| Abruzzo        | 148  | 113  | 135  | 253  | 194  | 18   | 23  | 131                        | -63  |
| Basilicata     | 55   | 93   | 135  | 180  | 303  | 34   | 20  | 127                        | -176   |
| Calabria       | 166  | 83   | 135  | 571  | 285  | 42   | 84  | 125                        | -160   |
| Campania       | 491  | 85   | 135  | 722  | 125  | 40   | 233   | 125                        | 0  |
| Emilia Romagna | 682  | 163  | 135  | 450  | 108  | -22  | -93   | 141                        | 33   |
| Lazio          | 785  | 148  | 135  | 690  | 130  | -10  | -55   | 138                        | 8  |
| Liguria        | 243  | 151  | 135  | 241  | 149  | -13  | -21   | 138                        | -11  |
| Lombardia      | 1.567  | 165  | 135  | 812  | 86   | -24  | -229  | 141                        | 55   |
| Marche         | 202  | 132  | 135  | 168  | 110  | 2  | 3   | 135                        | 25   |
| Molise         | 32   | 101  | 135  | 79   | 245  | 27   | 9   | 128                        | -116   |
| Piemonte       | 654  | 151  | 135  | 620  | 143  | -12  | -54   | 138                        | -5   |
| Puglia         | 371  | 91   | 135  | 686  | 168  | 35   | 143   | 126                        | -42  |
| Toscana        | 525  | 145  | 135  | 490  | 135  | -8   | -29   | 137                        | 2  |
| Umbria         | 114  | 131  | 135  | 151  | 173  | 3  | 3   | 134                        | -39  |
| Veneto         | 689  | 145  | 135  | 614  | 130  | -8   | -39   | 137                        | 8  |
| <b>Totale</b>  | <b>6.726</b>                                   | <b>135</b>                                     | <b>135</b>   | <b>6.726</b>                               | <b>135</b>                                 |  | <b>0</b>                                      | <b>135</b>                 | <b>0</b>   |

Nella tabella si simula il riparto delle spese secondarie secondo lo schema di finanziamento basato sulla perequazione della capacità fiscale: la capacità fiscale regionale pro-capite è calcolata moltiplicando l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF necessaria a finanziare i trasferimenti soppressi per la base imponibile IRPEF regionale (colonna 1), dividendo poi per la popolazione (colonna 2). Se la differenza tra l'addizionale regionale IRPEF pro-capite media (col. 3) e l'addizionale regionale IRPEF pro-capite (col. 2) è positiva, allora la regione partecipa alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota della precedente differenza, quando negativa, nelle altre regioni (col. 6). Nella colonna (6) abbiamo ipotizzato che tale quota sia pari a 0,8. Alla colonna (8) si calcola il nuovo riparto in euro pro-capite, sommando il gettito da addizionale IRPEF (col. 2) al trasferimento perequativo (col. 6). La colonna 9 confronta le risorse ottenute col nuovo riparto con le risorse che spettavano dai trasferimenti soppressi, così come risultanti dai pagamenti del Bilancio dello Stato del 2006. nella colonna (10) abbiamo ipotizzato un coefficiente di perequazione

| Coefficiente perequazione<br>1                     |  |                               |   | Coefficiente perequazione<br>0,5                   |  |                               |   |
|--|--|-------------------------------|---|--|--|-------------------------------|---|
| Trasferimenti<br>perequativi<br>euro<br>pro-capite | Trasferimenti<br>perequativi<br>totali<br>(in milioni) | Riparto<br>euro<br>pro-capite | Differenza<br>con il riparto<br>storico<br>euro<br>pro-capite | Trasferimenti<br>perequativi<br>euro<br>pro-capite | Trasferimenti<br>perequativi<br>totali<br>(in milioni) | Riparto<br>euro<br>pro-capite | Differenza<br>con il riparto<br>storico<br>euro<br>pro-capite |
| (10)   | (11)   | (12)                          | (13)  | (14)   | (15)   | (16)                          | (17)  |
| (3)-(2)  |  | (2)+(10)                      | (12)-(5)  | $0,5*((3)-(2))$                                    |  | (2)+(14)                      | (16)-(5)  |
| 22   | 29   | 135                           | -58   | 11   | 14   | 124                           | -69   |
| 42   | 25   | 135                           | -168  | 21   | 13   | 114                           | -189  |
| 52   | 105  | 135                           | -150  | 26   | 53   | 109                           | -176  |
| 50   | 291  | 135                           | 11  | 25   | 146  | 110                           | -15   |
| -28  | -116   | 135                           | 28  | -14  | -58  | 149                           | 41  |
| -13  | -68  | 135                           | 5   | -6   | -34  | 142                           | 11  |
| -16  | -26  | 135                           | -14   | -8   | -13  | 143                           | -6  |
| -30  | -286   | 135                           | 49  | -15  | -143   | 150                           | 65  |
| 3  | 4  | 135                           | 26  | 1  | 2  | 134                           | 24  |
| 34   | 11   | 135                           | -110  | 17   | 5  | 118                           | -127  |
| -16  | -68  | 135                           | -8  | -8   | -34  | 143                           | 0   |
| 44   | 179  | 135                           | -33   | 22   | 89   | 113                           | -55   |
| -10  | -36  | 135                           | 0   | -5   | -18  | 140                           | 5   |
| 4  | 4  | 135                           | -38   | 2  | 2  | 133                           | -40   |
| -10  | -49  | 135                           | 6   | -5   | -24  | 140                           | 11  |
|  | <b>0</b>   | <b>135</b>                    | <b>0</b>  |  | <b>0</b>   | <b>135</b>                    | <b>0</b>  |

pari all'unità. Alla colonna (12) si calcola il nuovo riparto in euro pro-capite, sommando il gettito da addizionale IRPEF (colonna 2) al trasferimento perequativo (colonna 10). La colonna (13) confronta le risorse ottenute col nuovo riparto con le risorse che spettavano dai trasferimenti soppressi, così come risultanti dai pagamenti del Bilancio dello Stato del 2006. Nella (14) si ipotizza un coefficiente di perequazione pari a 0,5; alla colonna (16) si calcola il nuovo riparto in euro pro-capite, sommando il gettito da addizionale IRPEF (col. 2) al trasferimento perequativo (col. 14). La colonna (17) confronta le risorse ottenute col nuovo riparto con le risorse che spettavano dai trasferimenti soppressi, così come risultanti dai pagamenti del Bilancio dello Stato del 2006.

nel *ranking* dei fabbisogni pro-capite per le funzioni fondamentali (dati dalla spesa meno i tributi propri).

Nella allocazione del gettito da addizionale, che finanzia i trasferimenti soppressi destinati alle spese secondarie, la Puglia si colloca tra le Regioni meridionali in una posizione intermedia con un gettito di 91 euro pro-capite. La Puglia, riceveva un trasferimento di 168 euro pro-capite, mentre con il nuovo trasferimento perequativo ottiene 126 euro pro-capite con un coefficiente di perequazione dello 0,8 e 113 euro con un coefficiente dello 0,5, risultando la Regione meridionale, per la quale si verifica la minore diminuzione di risorse, ad esclusione della Campania (Tab. 6, col. 9, 13 e 17).

Osserviamo infine come la differenza nelle capacità fiscali, che sembra non dover influire nella determinazione dei livelli di spese definite fondamentali, potrebbe giocare un ruolo essenziale anche nella determinazione di queste ultime. Infatti, se si ipotizza di finanziare i fabbisogni standard calcolando la compartecipazione Iva e l'addizionale IRPEF necessarie, non è comunque garantita la stabilità della copertura nel tempo. In particolare, la dinamica del gettito totale dell'Iva potrebbe non seguire quella del fabbisogno, per cui un'aliquota di compartecipazione fissata in un dato anno potrebbe risultare l'anno successivo troppo alta o troppo bassa rispetto al fabbisogno. Per di più, non è detto che la *distribuzione regionale* del gettito si mantenga stabile nel tempo.

Il meccanismo previsto dalla legge non garantisce necessariamente ad ogni Regione la copertura dei fabbisogni l'anno successivo alla definizione di questi ultimi e alla fissazione della compartecipazione regionale Iva (<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001063.html>). La legge si occupa dell'argomento solo nelle norme transitorie, prevedendo un intervento dello Stato diretto a compensare le Regioni laddove l'Iva cresce meno del fabbisogno e a trattenere gettito nel caso opposto. Quanto alla situazione a regime, la legge tace sulla possibilità di ri-determinazione nel tempo della compartecipazione e della sua eventuale modalità<sup>34</sup>. Nel caso in cui le differenze nella crescita dei gettiti Iva siano strutturali, e quindi non recuperabili nel tempo dalla Regione svantaggiata, nella formulazione dei decreti delegati si dovrà tener conto che non vi sono alternative a una riconsiderazione anno per anno dell'aliquota di compartecipazione e del fondo perequativo per garantire la congruità delle risorse destinate a finanziare il fabbisogno standard.

---

<sup>34</sup> Il problema è tra l'altro già emerso in sede istituzionale (si veda Zanardi, Audizione presso le Commissioni del Senato del 17 novembre 2008).

## Glossario

### *Spese primarie:*

- Assistenza sociale (ISSiRFA-Cnr – elaborazione dei bilanci di previsione di competenza delle Regioni)
  - Assistenza sociale, realizzazione del piano quinquennale per gli asili nido, istituti di ricovero per vecchi ed invalidi, servizi sociali per le famiglie, spese per l'equo-canone, costruzione manutenzione delle strutture
  - Studi, ricerche nel settore assistenziale
- Sanità (ISSiRFA-Cnr – elaborazione dei bilanci di previsione di competenza delle Regioni)
  - Assistenza medica, lotta contro le malattie professionali, igiene pubblica, prestazioni farmaceutiche, Asl, manutenzione, costruzione, ampliamento e sistemazione delle strutture, personale addetto al servizio sanitario
  - Addestramento professionale personale medico e paramedico
  - Veterinaria
  - Studi e ricerche nel settore sanitario
- Istruzione diritto allo studio (Pagamenti del Bilancio dello Stato – Spesa statale regionalizzata)
  - Istruzione prescolastica e primaria
  - Istruzione secondaria
  - Istruzione post-secondaria non superiore
  - Istruzione superiore
  - Ricerca e sviluppo per l'istruzione
  - Istruzione non altrimenti classificabile

### *Trasferimenti soppressi (Pagamenti del Bilancio dello Stato – Spesa statale regionalizzata):*

- Trasferimenti correnti alle Regioni
  - Servizi generali Pubbliche Amministrazioni
  - Difesa
  - Ordine pubblico e sicurezza
  - Affari economici
  - Protezione dell'ambiente
  - Abitazioni e assetto territoriale
  - Attività ricreative, culturali e di culto
- Contributi agli investimenti alle Regioni
  - Servizi generali Pubbliche Amministrazioni
  - Difesa
  - Ordine pubblico e sicurezza

- Affari economici (ad esclusione dei trasporti)
- Protezione dell'ambiente
- Abitazioni e assetto territoriale
- Attività ricreative, culturali e di culto

*Tributi propri* (ISSIRFA-Cnr – elaborazione dei bilanci di previsione di competenza delle Regioni):

- Imposta regionale attività produttive
- Accisa sulla benzina

*Fondo perequativo ex legge 549/95* (DPCM 17 ottobre 2008 – G. U. n. 21 27/01/2009).

**Fonti di finanziamento della legge 42/2009**

- IVA DI COMPETENZA: Imposta sul valore aggiunto per Regione (anno d'imposta 2006) in regime normale (Ministero dell'Economia e delle Finanze).
- BASE IMPONIBILE IRPEF: Distribuzione dei redditi per Regione (anno d'imposta 2006). Dati sulle dichiarazioni delle persone fisiche (Ministero dell'Economia e delle Finanze)

### 3.

## Aspetti istituzionali del federalismo fiscale

### 3.1 Il concetto di federalismo

Si muove da un dato certo e cioè che nello Stato di diritto ogni espressione di potere e di autorità trova fondamento nella legge per dire che, secondo la forma istituzionale policentrica indicata in Costituzione (art. 114 Cost.), spetta alla Regione, nello schema di democrazia di prossimità, la cura dei nuovi molteplici e mutevoli bisogni della propria Comunità, nonché il governo dell'insieme dei fenomeni di stabilità e di crescita sociale ed economica del relativo ambito spaziale. Lo stesso, invero, non costituisce solo il limite della potestà dell'Ente, ora a competenza generale e non più di attribuzione (L.Cost. 18 Ottobre 2001 n.3), ma anche il luogo di emersione dei suoi fini ed interessi e di realizzazione degli obiettivi programmati.

L'art. 117 della Carta riparte, perciò, il potere legislativo tra Stato e Regione in base al principio di competenza e, quindi, l'accorto e meditato esercizio del potere legislativo – concorrente e residuo – ben irrobustito dalla novella costituzionale del 2001, consente all'Ente di realizzare compiutamente l'indirizzo politico-amministrativo secondo le scelte statutarie.

Di sicuro, tanto è legato al sistema di finanziamento e condizionato dalla disponibilità dei mezzi necessari per conseguire i risultati prestabiliti alla stregua del criterio, ora costituzionalizzato, di *strumentalità* tra risorse e funzioni.

In breve, la posizione di autonomia è speculare all'entità delle risorse finanziarie e si inverte attraverso proprie procedure applicative di riscossione, avendo ovviamente di mira la territorialità dell'imposta e l'utilizzo a vantaggio locale di una parte del gettito prodotto nel territorio di pertinenza.

Secondo la *teoria finanziaria*, in effetti, il concetto di autogoverno postula la corrispondenza tra responsabilità di entrata e responsabilità di spesa – tra potestà di tassare e potestà di impiegare le risorse.

Nel linguaggio e nel pensiero istituzionale, invece, il federalismo è soprattutto un insieme di obiettivi, un sistema di razionalizzazione dei poteri pubblici sul territorio, idoneo ad assicurare più trasparenza e re-

sponsabilità, consentendo, così, un maggiore e più penetrante controllo sociale della gestione pubblica.

Il federalismo è, pertanto, una forma giuridico-istituzionale di organizzazione dello Stato e nella sua accezione fiscale – si può anticipare – è una regola di finanziamento degli Enti di autonomia, ne ordina i relativi strumenti (tributi propri – compartecipazione – trasferimenti) secondo i fabbisogni di spesa, le condizioni socio-economiche ed ambientali del territorio, le necessità e la capacità fiscale della popolazione di riferimento. Comporta, quindi, proporzionalità tra funzioni, obiettivi programmatici e risorse, essendo queste il mezzo per la loro traduzione fattuale.

Al tempo stesso, è fattore di responsabilizzazione degli amministratori nell'accorto e virtuoso impiego dei meccanismi di esercizio delle attività istituzionali.

Come è agevole intendere, da quanto sin qui premesso, resta in disparte, nell'economia delle sintetiche riflessioni in argomento, il problema di fondo – di cui pur si discute – che è quello della mutazione in senso federale della stessa vigente forma di Stato regionale. Si può solo dire, ferma restando l'esigenza che il Senato deve essere rappresentativo delle Regioni, che a sommosso avviso, nel dibattito politico-culturale in atto si utilizza, forse impropriamente, l'astratto modello teorico per sostenere delle riforme che non hanno, nella sostanza, molto significato e caratura, posto che le diversità tra Stato-Federale e Stato-Regionale si vanno misurando ormai, essenzialmente, per aspetti di ordine quantitativo e non qualitativo, essendo entrambi riconducibili ad una Comune forma politico – istituzionale.

Anche negli Stati ad impianto federale, infatti, sono sempre più praticate scelte unitarie e Comuni, in particolare di politica economica, onde fronteggiare i problemi di area vasta, discendenti dalla globalizzazione dei mercati e dalla internalizzazione della finanza, nonché la competizione che interessa nel complesso i sistemi territoriali. Nell'ordinamento positivo della Repubblica (come insieme di istituzioni pubbliche), lo Stato, la Regione e gli Enti Locali ne sono naturalmente parti essenziali, e per l'effetto l'art. 114 Cost. nella nuova formulazione attua in via di principio lo schema istituzionale del *pluralismo paritario*, garantendo poteri e funzioni sia alle Regioni sia agli Enti territoriali. Si può così convenire che la Comunità statale (come istituzione nazionale) non sia più sovraordinata agli altri Enti pubblici rappresentativi – ferma restando la diversità intrinseca di grado delle rispettive autonomie –, ciascuna con proprie potestà di autorganizzazione e regolazione, che per la Regione ha natura legislativa, per i Governi locali regolamentare.

L'Unità della Repubblica (art. 5 Cost.), allora, non significa solo unità del regime giuridico, in quanto può essere anche intesa, ed è l'inter-

pretazione in senso dinamico che si segue, come modello articolato di Comunità statale nel quale, però, le scelte di valenza unitaria sono realizzate con metodo partecipato e condiviso assieme ai soggetti politici di autonomia costituzionalmente garantita.

In tal modo la Regione, nella cura degli interessi della propria Comunità territoriale, deriva i suoi poteri direttamente dalla Costituzione ed il suo statuto, fonte sovraordinata sulla legge locale, si pone come norma interposta per valutarne la conformità, integrando, in caso di contrasto, una figura di incostituzionalità derivata. Il rapporto con lo Stato-apparato si svolge, quindi, secondo i principi di *sussidiarietà* e di *leale collaborazione*.

L'ordinamento dei Comuni e delle Province trova, invece, organica disciplina nel T.U.E.L. (d.lgs. 18 Agosto 2000 n. 267) che segna il limite della loro autonomia statutaria. A prescindere, allora, dalla legittimazione democratica, che è parimenti indiscussa, è peraltro evidente, quanto a posizione rappresentativa, che la stessa è in funzione della dimensione territoriale degli interessi dei quali sono espressione. Ad esempio, il Comune di Milano è di certo realtà diversa da una entità costituita da cento abitanti, il c.d. Comune polvere. È da chiedersi, allora, posto che nei sistemi federali i Governi locali non hanno uno specifico rilievo e sono regolati dagli Stati federati e non da quello federale, quale sia l'interesse dei governi territoriali alla riforma di sistema, considerando anche che, ai sensi della l. n. 131/2003 di attuazione della riforma costituzionale del 2001, beneficiano di una rendita di posizione ipergarantita sia nei confronti dello Stato sia nei riguardi delle Regioni di diritto Comune, essendo quella, negli Enti a Statuto speciale, alquanto diversa.

Hanno, infatti, potestà statutaria e regolamentare, poteri e funzioni propri, capacità di disciplinare seguendo scelte politico-amministrative autonome l'organizzazione interna ed inoltre facoltà di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri (art. 149 ss. TUEL), godendo di autonomia finanziaria ai sensi dell'art. 119 Cost. Nella legge delega sul federalismo fiscale (art.2.2, lett.e/), conseguentemente, si attribuiscono risorse autonome, secondo il principio di territorialità, per finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite e si afferma la territorialità dei tributi locali e dei gettiti delle partecipazioni.

### **3.2 Le diverse forme di federalismo**

È del pari utile chiarire che il federalismo, come ideologia o modello istituzionale, può essere declinato con varietà di formule e perseguire più obiettivi.

Tratto unificante è quello di accentuare le responsabilità degli organi di governo locale, direttamente impegnati nella cura della cosa pubblica, e di esaltare le specificità di area nella loro storia e tradizione.

Per il profilo che qui interessa, il federalismo fiscale assicura l'ottimale impiego delle risorse a vantaggio del territorio e delle collettività di appartenenza, avvalendosi sia della finanza da tributi, sia di quella da patrimonio, sicché le entrate derivano dal prelievo fiscale e da rendita da cespiti immobiliare, in un sistema ad economia di mercato e sociale.

Orbene, nell'ordinamento positivo, come è risaputo, il federalismo è già codificato in senso amministrativo con l'imputazione della titolarità delle funzioni, alla stregua del criterio delle dimensioni e localizzazione degli interessi in campo.

La l. n. 59/1997, infatti, attribuisce territorialmente i compiti amministrativi sul metro della loro funzionalità rispetto alle esigenze della specifica collettività, proprio perché la funzione amministrativa si distingue per la capacità di definire un assetto di interessi in una data materia.

Si parla, altresì, di federalismo demaniale nel senso, cioè, che il complesso delle aree e degli immobili pubblici statali, non connessi simbolicamente ed in modo identificativo alla politica generale del Governo, andranno ceduti ai territori ed utilizzati per il loro sviluppo economico-sociale ed il benessere delle relative Comunità; vi è poi il federalismo delle reti commerciali; delle città ed in questi giorni si affaccia il federalismo edilizio, per indicare il ruolo delle istituzioni regionali nell'attuazione del "piano casa".

È anche da considerare l'art. 118 della Cost. che recepisce formalmente i *principi di sussidiarietà* (o *del governo più vicino* quale criterio regolatore della competenza a provvedere in sostituzione di altro livello istituzionale); *differenziazione* (in rapporto alle caratteristiche demografiche, in uno alla potenzialità degli apparati e alle peculiarità territoriali dell'Ente locale); *adeguatezza* (idoneità ad assicurare l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite).

La norma manda, appunto, alla Regione di individuare, con legge, le funzioni che richiedono un esercizio delle funzioni sul territorio di pertinenza e di attuare il principio del c.d. municipalismo esecutivo (le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni), con il trasferimento delle stesse, nelle materie di propria competenza legislativa, unitamente alla provvista delle necessarie risorse strumentali, umane e finanziarie, misurate sull'economia, sulle vocazioni produttive dei territori e sulla qualità dei bisogni delle relative Comunità.

Corrispondentemente, l'Ente dovrà dimensionare il sistema finanziario regionale in relazione alle sole funzioni amministrative che iden-

tificano la sua potestà di governo e di indirizzo e, per ciò stesso, non sono delegabili o frazionabili e, parimenti, semplificare i procedimenti di spesa in rapporto alla riduzione del personale ed alla soppressione degli apparati organizzativi funzionalmente sempre più privi di capacità operativa.

Del resto, anche sotto l'aspetto fiscale, sono già vigenti la l. delega n. 133 del 13 Maggio 1999 significativamente intitolata "*Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*" e il d.lgs. attuativo del 18/02/2000 n.56 che disciplina la materia, compensando la soppressione dei trasferimenti erariali alle Regioni di diritto Comune con le compartecipazioni all'IVA, l'accisa sulla benzina, la maggiorazione dell'addizionale all'Irpef, la rideterminazione delle aliquote per il finanziamento delle funzioni conferite.

### **3.3 La pregiudizialità della legge statale**

È però pacifico, che il legislatore regionale è condizionato dal preliminare intervento della legge della Repubblica, che deve definire il sistema di coordinamento della finanza pubblica, indicandone i principi, l'assetto del complessivo regime tributario, gli ambiti ed i limiti di esercizio della potestà impositiva che deve essere, in ogni caso, responsabile e rigorosa. Al Governo centrale sono riservate le politiche di stabilizzazione e redistributive, le prime perché incidono sul complesso della politica monetaria, le seconde perché la maggiore potestà di imposizione permette la più ampia ripartizione del reddito sull'intero territorio nazionale.

Sul punto il Giudice delle leggi (Sentt. nn. 37 e 241/2004) è categorico, nel senso che l'attuazione della riforma, di che all'art. 119 Cost., postula il necessario preventivo intervento della legge dello Stato, e ciò si spiega considerando che gli strumenti di politica finanziaria di rilevanza macro-economica hanno carattere unitario e tendono all'equilibrio dell'insieme di risorse comprese nel flusso economico.

Medio tempore il potere impositivo locale, precisa la Corte Costituzionale (Sentt. nn. 296 e 311/2003) si limita, quindi, a stabilire la misura delle aliquote con criterio variabile, entro un plafond anch'esso ultrateritoriale, al fine di evitare le possibili asimmetrie tra i vari sistemi finanziari regionali. La legge regionale non può disciplinare i tributi esistenti che la legge dello Stato ha istituito e regolato e, nel complesso, il sistema della finanza regionale è tuttora informato alle disposizioni del d.lgs. n. 56/2000.

Di seguito all'entrata in vigore del federalismo fiscale, la legge regionale potrà allora regolare lo svolgimento delle funzioni essenziali di isti-

tuto, determinare la base imponibile e/o le aliquote di imposizione, passando dalla spesa storica al fabbisogno standard, uniforme nel territorio, i cui costi sono coperti con tributi propri, addizionali e compartecipazioni, definiti dai decreti delegati attuativi e potrà modificare, anche nel dettaglio, l'esistente disciplina dei tributi locali. È, perciò, del tutto comprensibile il forte impegno delle Regioni nel conseguire l'autonomia finanziaria, solennemente garantita dall'art. 119 Cost. nella sua nuova formulazione, ma, in realtà, di non vicina attuazione.

Il federalismo, per come si andrà definendo nei decreti legislativi da adottare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, andrà infatti a regime entro sette anni dall'approvazione finale della stessa e, presumibilmente, sarà di tipo solidaristico e cooperativo (ossia a competenze congiunte) considerando, per un verso, che l'intervento pubblico nell'economia è fattore di stabilità ed orienta il mercato alla più proficua riallocazione delle risorse a vantaggio delle Comunità e dei territori, per altro verso, che lo Stato fissa i principi e la Regione li attua con proprie leggi adattandoli alle tipicità locali.

Nel concreto, a federalismo fiscale compiuto, si può ritenere che per le materie di competenza esclusiva (art. 117, co. IV, Cost.) la Regione avrà potestà piena di finanziare integralmente le spese con il gettito delle entrate proprie, integrato, eventualmente, dalle compartecipazioni al provento dei tributi erariali (art. 7 l. delega). Vero è che, per le Regioni a più alta vocazione industriale, il gettito ha base imponibile sicuramente maggiore di quello dei territori a più basso livello di spesa, e conseguente, minore prestazione di servizi essenziali, ma ciò è un effetto indotto dalla disforme distribuzione del reddito e della spesa per abitante tra le varie realtà istituzionali, sicché, senza per questo evocare i fantasmi della questione meridionale, è ragionevole pensare ad un accorto programma di trasferimenti ad effetto perequativo, capace di equilibrare e si potrebbe dire calmierare, l'eterogeneità delle capacità fiscali per abitante e, contestualmente, incentivare le potenzialità produttive dei territori e stimolare gli amministratori alla realizzazione dei tanti progetti, che pur finanziati con i fondi strutturali dell'UE, molto spesso non sono poi cantierizzati con inevitabile perdita delle somme stanziare.

Si può aggiungere, in ordine al finanziamento delle spese relative alle materie di competenza concorrente (art. 117, co. III, Cost.) che i connessi procedimenti decisionali della Regione devono conformarsi ai principi ed indirizzi delle leggi-quadro che indicano standard di provvista e relativi criteri di accesso. Orbene, l'art. 119, co. V, Cost. prescrive che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di certe Regioni sono finalizzati a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici, e se si scorre il

catalogo delle materie si vede che le stesse richiedono cospicui interventi finanziari (si pensi alla tutela della salute, dell'ambiente, alla ricerca scientifica e tecnologica).

È coerente, allora, che il finanziamento relativo sia costituito, oltre che dalle entrate proprie, dalle compartecipazioni e dai contributi perequativi per minore capacità fiscale, anche in relazione alle proprietà dei territori, distinti da particolari specifiche vocazioni, ad esempio, turistiche, industriali, manifatturiere, marinare, agricole e tali da ridurre gli eventuali squilibri socio-economici o comunque da sollecitare adeguate forme di sostegno.

Con altro linguaggio si può così dire che il federalismo fiscale, una volta definiti i suoi meccanismi strutturali, sarà idoneo ad agevolare un sistema di livelli differenziati di autonomia, in rapporto, evidentemente, alle specificità demografiche, di posizione geografica, di sviluppo economico, nonché di spirito di intrapresa dei Governi delle quindici Regioni a statuto ordinario, così finalizzando le entrate fiscali alle caratteristiche del territorio, alla natura e consistenza dei servizi, prestazioni ed utilità richiesti, favorendo per l'effetto una più equilibrata distribuzione delle risorse e, specularmente, una più attenta e virtuosa scelta dei criteri di spesa.

Rende, quindi, effettivo il ruolo dell'Ente nell'ordinamento generale della Repubblica, ossia nello Stato Ordinamento, e realmente autonomo il suo sistema finanziario nei riguardi dello Stato-Persona (identificato nel Governo centrale) esaltando, in tal modo, il valore politico della Regione.

### ***3.4 Le possibili interpretazioni della legge di delega e l'incognita delle concrete disposizioni dei decreti legislativi attuativi.***

In tal modo, riassunti i profili ordinamentali di maggiore evidenza del federalismo, quale modello politico istituzionale o, addirittura, come posizione antropologica-culturale propria delle pluralità eterogenee dei gruppi sociali e delle Comunità etniche e linguistiche presenti in un territorio geograficamente e politicamente definito, si possono adesso formulare sintetiche osservazioni di carattere giuridico sulla legge di sistema (nel testo a disposizione); in disparte, ovviamente, gli approfondimenti dei suoi effetti sulle economie regionali.

Per prima cosa, è da precisare che la specificazione delle misure e degli interventi in dettaglio – si pensi ad esempio alla determinazione del costo e del fabbisogno standard – è propria dei decreti legislativi, essendo la legge delegante di principi e di criteri direttivi generali.

Sembra, perciò, che ogni anticipazione delle concrete e puntuali disposizioni della normazione delegata sia, alquanto, problematica.

Per certo, è individuato l'oggetto della delega, attuazione dell'art. 119 Cost., e sono indicate le norme, di carattere sostanziale, di disciplina della materia, unitamente a quelle procedurali di esercizio effettivo del potere delegato ma, come è ben noto, l'iter formativo è seriale, rigidamente descritto (art. 2, n. 3) e alquanto complesso.

Ed, invero, una volta raggiunta l'intesa, in sede di Conferenza Unificata Stato – Regione – Enti Locali, gli schemi sono sottoposti ai pareri dell'apposita Commissione di che all'art. 3 e delle Commissioni permanenti competenti, ma il Governo, se non intende conformarsi agli stessi, ritrasmette il testo alle Camere con le proprie osservazioni e si ha una forma di *silenzio assenso* se, nel termine di trenta giorni, la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale non esprime l'ulteriore parere. Si è dell'avviso, infatti, che l'inerzia non significhi mancanza di opinione in merito all'oggetto del testo, bensì sua implicita condivisione. È quindi adottato l'atto del Governo (art. 2.7) che, però, entro due anni dall'entrata in vigore può integrarlo e correggerlo, seguendo l'articolata procedura di che ai citt. nn. 3 e 4 art. 2.

Se inoltre si considera che l'Esecutivo può provvedere in difformità all'intesa raggiunta in sede di Conferenza, è ragionevole pensare per un verso, che tale strumento operativo del principio di leale collaborazione – così lo definisce la Corte Costituzionale (Sent. n. 116/1994) – sia di tipo cosiddetto debole, nel senso cioè, che a differenza dell'intesa c.d. forte, che è una tipica forma di coordinamento paritario e da luogo ad un provvedimento pluristrutturato, costituisce, invece, un momento procedimentale, sicuramente necessario ma derogabile, sempre che con adeguata motivazione siano spiegate le ragioni della decisione difforme e, per altro verso, che nell'interpretazione del testo sia necessaria molta cautela.

L'intesa, pur nel significato dato dall'art. 2.4, sembra comunque dare maggior garanzia del parere, che è una manifestazione di giudizio, propria della fase consultiva e non di quella decisoria. La prima, condiziona l'esercizio del potere e, così, vi deve essere accordo sul merito dell'atto da adottare (a parte il motivato dissenso), il parere, al contrario, se ha carattere tecnico-giuridico rientra nella fase endoprocedimentale, se meramente cognitivo ed esprime un'opinione in quella eteroprocedimentale. Di sicuro, anche l'inosservanza del contenuto del parere richiede apposita motivazione ma, si ripete, si muove in una fase diversa (consultiva) da quella (deliberativa) in cui opera l'intesa.

In breve, l'intesa dà titolo all'Ente di esprimersi, nell'ambito del riparto di potestà legislativa disegnato dall'art. 117 Cost. e dall'art. 2 lett. p/ e q/ del testo, sulle scelte di politica economica e finanziaria, secondo la

filosofia del federalismo partecipativo, la cui essenza di fondo è quella di compensare la specifica mancanza di autodeterminazione, con l'esercizio del potere di condeterminare talune scelte, in certe materie sensibili.

È, invero, condivisa l'esigenza di cercare, per i problemi di area vasta e per così dire trasversali alle multiple Comunità istituzionali, delle soluzioni coordinate che vanno oltre gli ambiti di competenza, e che riescono a soddisfare gli interessi delle relative Comunità.

Si ricordi, in tema, che negli ordinamenti federali è di uso frequente lo strumento della cooperazione contrattuale e dell'accordo tra gli Stati federati, tra di loro, e con lo Stato federale.

Quanto alla distinzione delle funzioni (art.2, lett. l/, n. 1) è noto che quelle "proprie" (artt.118 Cost. e 3, co. V, d.lgs. n. 267/2000) coincidono con le "fondamentali" di cui parlano l'art. 117, co. 2, lett. p/ Cost., l'art. 2, co. IV, lett. b/ della legge n. 131/2003 e, da ultimo, l'art.1, co. XIX, lett. c/, d.l. 181/2006 convertito con modifiche nella legge n. 233/2006. Esse, in sostanza, sono tali e così le intende l'art. 2, lett. l/, n.1 del testo in esame in quanto imprescindibili ed essenziali per l'agire dell'Ente e la cura dei bisogni primari della sua Comunità; ne identificano il vissuto, le potestà e ne connotano la natura istituzionale. Orbene, le "funzioni pubbliche" degli Enti di autonomia, richiamate dall'art. 119, co. III, Cost., ossia le funzioni fondamentali proprie e quelle conferite con legge statale o regionale, in realtà, evocano lo stesso concetto e, cioè, il livello di amministrazione più adatto all'esercizio delle funzioni istituzionali da finanziare con risorse ed entrate proprie, la cosiddetta finanza ordinaria, e con compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, senza vincolo di mandato (art. 7, lettera e/).

In ordine a queste ultime è sensato pensare che la disposizione abbia inteso riconoscere il principio di territorialità, nel senso che il gettito prelevato da un territorio resti, almeno in parte, nell'ambito della Comunità che lo ha prodotto. Non si parla più di quote di "tributi erariali", come nell'art. 119 Cost. ante riforma del 2001 e, pertanto, la lettura che se ne propone sembra sostenibile e, del resto, conforme ai principi di fondo e alla filosofia del federalismo fiscale, opposti alla finanza da trasferimento.

Senza poi enfatizzare oltre misura le condizioni di sottosviluppo del Mezzogiorno (il che è sterile e improduttivo) si può, viceversa, cercare di favorire un più virtuoso e proficuo utilizzo delle eminenti capacità intellettuali, umane, imprenditoriali ed anche manuali, proprie, delle genti del Sud e, in ogni modo, attendersi "*maggior responsabilità amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di Governo* (art. 2.2, lett. a/ del testo in esame)" e piena "*corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa (lett. o/)*".

Del pari è auspicabile e, peraltro, fattibile, un più razionale ed organizzato uso del territorio ad alta vocazione turistica, portando ad emersione le sue potenzialità con più impegno nella commercializzazione dei suoi prodotti tipici, in verità non molto pubblicizzati e conosciuti: nei punti vendita del Centro-Nord, ad esempio, vi è ampia esposizione di vini ed olii locali, ma nessuna presenza di quelli pugliesi.

È, tuttavia, indubbio, che sussista l'esigenza reale ed effettiva di favorire i territori con minore capacità fiscale per abitante e, a tal fine, sembra che il fondo perequativo (art. 119, co. II, Cost e art. 9 l. delega) rappresenti un equilibrato strumento compensativo per garantire, su tutto il territorio nazionale, standard di servizi e prestazioni uniformi, a prescindere dall'entità delle risorse prodotte nei territori di competenza, sia nella forma verticale – se lo Stato integra le risorse delle Regioni con minor gettito fiscale – sia in quella cosiddetta orizzontale, ove le Regioni con più elevata capacità fiscale integrano le risorse degli Enti non autosufficienti, con gettito per abitante del tributo regionale inferiore al gettito medio nazionale per abitante (art. 9, lett. g/, n.2).

Naturalmente non si dimentica che nel passato, la pur concettualmente valida idea di istituire un fondo utilizzabile per equilibrare le diverse capacità di raccolta delle risorse tributarie delle Regioni, nella traduzione positiva (d.lgs. n. 56/2000) si è rilevata insoddisfacente, tanto che l'art. 7 (sul fondo perequativo nazionale) è stato sospeso dall'art. 4 d.l. n. 314/2004 convertito con modifiche dalla l. n. 26/2005.

Ed, in effetti, non ha impedito l'indebitamento dovuto alla sottovalutazione della spesa sanitaria, con conseguente ripiano, né si è assicurato il plafond necessario per l'esercizio delle funzioni di istituto.

Per meglio intendere quanto si dice, è però utile precisare che la Costituzione, quale fonte sulle fonti, non determina ogni processo di produzione del diritto né tanto meno si sofferma sugli aspetti di dettaglio e sui contenuti specifici delle fattispecie normative, limitandosi ad indicare la disciplina essenziale, sicché tocca alla legge dello Stato, e si tratta di potestà esclusiva, (art. 117, co.II, lett. e/) istituire ed ordinare il fondo perequativo.

Sotto tale aspetto, non sembra convincente il dubbio di incostituzionalità adombrato in ordine all'istituzione dei separati fondi perequativi per le Regioni, Comuni e Province, in quanto si tratta di una scelta di politica istituzionale e finanziaria propria del Governo che, in applicazione dell'art. 119 Cost. assegna un ruolo dinamico alla Regione e agli Enti Locali nel prelievo fiscale per la provvista, nel territorio di competenza, delle risorse strumentali all'esercizio delle funzioni di istituto.

Per un richiamo comparativistico si può, ad esempio, ricordare che nel sistema federale statunitense si pratica il modello perequativo, co-

siddetto, verticale, in quanto gli Stati con minori introiti fiscali ricevono direttamente dalla Federazione le risorse compensative.

Nell'ordinamento tedesco, di contro, anche i Lander con più elevata capacità fiscale sostengono quelli meno prosperi.

Da ultimo, vi sono (art. 119, co. V, Cost.) le risorse aggiuntive e gli interventi speciali a favore del complessivo sistema delle autonomie (e quindi non solo del Mezzogiorno) utilizzando, al posto del criterio della localizzazione geografica, quello dell'indice di benessere socioeconomico dei territori interessati calcolato su base Istat. Si tratta di fondi con vincolo di destinazione. L'art. 16, lett. e/, del testo prevede "l'intesa" in seno di Conferenza unificata, sugli obiettivi e sui criteri di utilizzazione delle risorse stanziare per le finalità di che all'art. 119, co. V, Cost.

È però singolare, che, mentre si lamenta la marginalizzazione della Regione nel coordinamento della finanza locale, si ritiene, invece, preferibile il parere all'intesa ed improvvido, in quanto si assume in contrasto con il principio del coordinamento del sistema fiscale della Repubblica il rimettere alla legge regionale la facoltà di scelta sui tributi propri dell'Ente.

La verità è che la materia è di per sé complessa ed oltretutto attraversata da una fitta rete di interessi e di aspettative e, quindi, inevitabilmente oggetto di una molteplicità di suggerimenti e di rivendicazioni e, di certo, ogni ipotesi o formula di soluzione può apparire non soddisfacente e perfettibile. Ad esempio, è possibile anche sostenere che nello stesso art. 119 è individuato, in modo generico, il limite dei principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il che sembra non in linea con le esigenze unitarie del sistema e che l'espressione usata in Costituzione "*territori con minore capacità fiscale per abitante*", tutto sommato, non spiega quale sia il parametro utilizzato, se quello nazionale medio ovvero quello della stessa Regione.

Come ben si intende, si può allora interpretare, con una certa positività, il testo della legge di delega. Se ne possono cogliere, in definitiva, alcuni tratti innovativi confidando, tuttavia, che i decreti legislativi possano licenziare una disciplina che sappia equilibrare il principio di coordinamento della finanza pubblica – che è riservato allo Stato – con l'autonomia impositiva attribuita dall'art. 119 Cost. al sistema delle Autonomie e in via di definizione dalla normazione attuativa.



## 4.

### Considerazioni conclusive

Il presente rapporto di ricerca si propone di esaminare i principali aspetti istituzionali ed economici connessi alla riforma sul federalismo fiscale per evidenziarne gli effetti sulla realtà regionale pugliese.

In tal senso, nella prima parte del lavoro sono state illustrate le principali fasi del lungo e complesso processo di riforma del sistema italiano di finanza pubblica che, avviatosi negli anni novanta del secolo scorso, ha gradualmente modificato, attraverso molteplici provvedimenti, il modello di finanza derivata, ampliando l'autonomia finanziaria dei governi locali e conferendo a questi una maggiore responsabilità nella gestione dei procedimenti sia delle entrate che delle spese.

Tale processo riformatore, che ha ricevuto notevole impulso dal d.lgs. n. 56 del 18 febbraio 2000, è proseguito con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante modifiche al titolo V della Costituzione che, come è noto, ha inciso profondamente sugli assetti istituzionali e sull'ordinamento finanziario delle Regioni e degli Enti Locali.

Con riferimento agli assetti istituzionali, la riforma costituzionale ha infatti attribuito numerose materie al regime della competenza legislativa esclusiva delle Regioni ed ha ampliato, nel numero e nell'importanza, il novero delle materie attribuite al regime della competenza legislativa concorrente delle stesse.

Per quanto attiene l'ordinamento finanziario, invece, il novellato art. 119 Cost. ha rafforzato il principio dell'autonomia di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali, ponendo una maggiore enfasi sui tributi propri e specificando che gli Enti dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

In seguito, come è stato osservato, il processo di riforma del sistema di finanza pubblica ha registrato una sostanziale battuta d'arresto, considerato che nessuna delle molteplici iniziative che hanno alimentato il dibattito nei contesti istituzionali ed accademici, quali: la relazione dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale istituita nel 2003; il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel febbraio 2007; la proposta legislativa del Consiglio Regionale della Lombardia del giugno 2007; il disegno di legge del Governo Prodi dell'ago-

sto 2007, si è poi tradotta in puntuali provvedimenti legislativi. Pertanto, l'esigenza di completare il processo di riforma costituzionale con una legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione risultava, alla vigilia del provvedimento legislativo in esame, ormai improrogabile.

La legge delega n. 42/2009, approvata definitivamente in Senato lo scorso 29 aprile, apre quindi una nuova fase del processo riformatore, nel corso della quale dovrà essere ridefinito l'assetto complessivo dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti Locali. Il provvedimento prevede infatti un profondo mutamento nel meccanismo che, fino ad ora, ha regolato il sistema di finanziamento degli enti territoriali, proponendosi di migliorare il funzionamento delle amministrazioni, la qualità della spesa e gli equilibri di finanza pubblica.

Nello specifico, la riforma dispone l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di autonomia di entrata e di spesa, prefigurando un sistema nel quale, superati i trasferimenti, le risorse finanziarie derivano da tributi ed entrate propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo per i territori a minore capacità fiscale per abitante. Essa sancisce, poi, il passaggio graduale dal finanziamento basato sul criterio della "spesa storica" a quello determinato in relazione al fabbisogno "standard", per quanto riguarda i livelli essenziali e le funzioni fondamentali fissati costituzionalmente (art. 117, comma II, lett. m) e lett. p) Cost.), ed alla "capacità fiscale" per le restanti funzioni. La legge delega prevede inoltre l'istituzione di un articolato insieme di organismi collegiali per la *governance* del nuovo sistema finanziario e tributario, stabilendo un periodo di due anni per l'approvazione dei decreti legislativi che dovranno definire le norme di dettaglio del nuovo modello federale, ed ulteriori cinque anni di periodo transitorio, in cui dovrà realizzarsi la progressiva transizione dai parametri storici ai nuovi criteri perequativi.

Come si è sottolineato, pur registrando il provvedimento un consenso piuttosto ampio – legato per la verità quasi esclusivamente alla volontà di attivare la leva fiscale della riforma costituzionale del 2001 ed alla circostanza per cui le decisioni più rilevanti sono state tutte rinviate ai decreti attuativi – sono stati molteplici gli aspetti di criticità della riforma sui quali si è soffermato, negli scorsi mesi, il dibattito pubblico. Tra questi, i punti di maggiore problematicità dell'impianto legislativo che si è ritenuto opportuno evidenziare in questa sede concernono gli aspetti variamente connessi ai profili di costituzionalità ed agli assetti istituzionali della riforma; al finanziamento delle funzioni essenziali e di quelle degli Enti Locali ed agli effetti della perequazione.

Dopo aver illustrato i principali contenuti della legge delega e del dibattito che si è sviluppato in occasione della sua approvazione, il rappor-

to di ricerca ha proposto una prima simulazione degli impatti finanziari della riforma sulla Regione Puglia che, pur risentendo delle note e gravi carenze di dati statistici e di informazioni contabili, consente di cogliere con cautela alcune linee di tendenza dei probabili impatti dell'impianto legislativo introdotto. Lo studio, che, peraltro, non si è addentrato nel complesso tema dei costi e dei fabbisogni standard – al quale, però, vi è l'auspicio di poter riservare, nell'immediato futuro, specifica attenzione – ha permesso di evidenziare le particolari e difformi dinamiche finanziarie che interessano, *da un lato*, le competenze legislative e le funzioni regionali nelle materie nelle quali devono essere garantiti, su tutto il territorio nazionale, uniformi “livelli assistenziali” e *dall'altro*, le stesse competenze e funzioni regionali, riferite però a quelle materie per le quali, pur non configurandosi analogo vincolo di uniformità territoriale, è pienamente operante l'insieme delle politiche di intervento regionale.

Le prime sono riconducibili, in estrema sintesi, alla tutela della salute, all'istruzione (materie a competenza legislativa “concorrente”) e all'assistenza (materia a competenza legislativa “esclusiva”). Le altre materie riguardano ambiti dell'intervento regionale, soprattutto in campo economico, che si riconnettono, sia alla competenza legislativa “esclusiva” (formazione professionale, turismo e industria alberghiera, navigazione e porti lacuali, fiere e mercati, agricoltura, artigianato, caccia e pesca, assistenza scolastica), sia a quella “concorrente” (ricerca scientifica e tecnologica, governo del territorio, protezione civile, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e comunicazione, valorizzazione beni culturali e ambientali, attività culturali, professioni) fissate dal novellato testo costituzionale.

Per il primo insieme di funzioni la simulazione ha evidenziato come sia necessario utilizzare non solo la compartecipazione regionale all'IVA ma anche quella all'IRPEF, poiché la prima, da sola, non è sufficiente – nell'economia complessiva del modello perequativo – ad assicurare le risorse necessarie per garantire il fabbisogno identificato con la spesa storica dell'anno 2006.

È importante sottolineare come l'utilizzo di una compartecipazione al gettito IVA per finanziare una quota rilevante delle spese regionali possa nel tempo rivelarsi problematico. Il gettito IVA è molto variegato sul territorio nazionale, riflettendo il divario economico-strutturale tra le aree geografiche del nostro paese; inoltre esso risente anche fortemente degli andamenti congiunturali. Entrambe queste caratteristiche potrebbero minare la possibilità di copertura integrale del fabbisogno relativo alle funzioni essenziali, ponendo come rilevante la necessità di ritornare sulla determinazione delle compartecipazioni e degli apporti del fondo perequativo.

Questo ultimo aspetto è solo uno dei possibili problemi di “manutenzione ordinaria” che potrebbero emergere nella gestione del sistema di finanziamento della riforma federale, che potranno essere affrontati e sciolti, per la gran parte, solo in sede politica.

Per le funzioni fondamentali restano poi da indagare gli effetti finanziari della definizione degli “standard”, definiti tramite l'utilizzo di indicatori e parametri disaggregati per regioni in grado di cogliere i fattori socio-economici oggettivi che determinano le spese regionali.

La simulazione relativa alle spese secondarie necessarie a finanziare le funzioni che non rientrano in quelle che la legge definisce fondamentali evidenzia una riduzione delle risorse disponibili per tutte le regioni meridionali. Tale risultato indica come in questo caso, in cui non opera il vincolo costituzionale di uniformità dei “livelli essenziali” dei servizi e delle prestazioni, appaia necessario sviluppare la ricerca di appropriate soluzioni amministrative, organizzative e gestionali, contestualizzate rispetto al proprio specifico sistema di “opportunità e punti di forza”, che permettano alle Regioni di cogliere superiori livelli di efficacia, efficienza ed economicità.

È importante comunque rilevare come nella simulazione la Puglia registri in relazione alle altre regioni meridionali (ad esclusione della Campania) la più contenuta riduzione di risorse destinate al finanziamento delle spese “secondarie”, rispetto alla spesa storica del 2006. Tale risultato, nella prospettiva del federalismo fiscale, indica di certo, rispetto alle altre regioni meridionali, una minore problematicità riguardo gli assetti generali della finanza regionale della Puglia, che, d'altronde presenta livelli di fabbisogno tra i più bassi, sia per le spese primarie (1.872 euro pro-capite) che per quelle secondarie (168 euro pro-capite).

Tuttavia non può non essere fonte di preoccupazione la limitata capacità fiscale espressa dal territorio pugliese, del tutto allineata alle altre Regioni del Mezzogiorno, né si può omettere di indagare su quali siano i fattori determinanti livelli di spesa pro-capite così bassi per la Puglia. Potrebbe ad esempio trattarsi di un livello di infrastrutture insufficiente a soddisfare le esigenze socio-economiche della Regione?

Infine, l'ultima parte del lavoro ha stigmatizzato i profili istituzionali più salienti del federalismo sottolineando come lo stesso, qualificandosi come forma giuridico-istituzionale di organizzazione dello Stato, regoli, nella sua accezione fiscale, il finanziamento degli Enti dotati di autonomia, ordinandone i relativi strumenti secondo i fabbisogni di spesa, le condizioni socio-economiche ed ambientali del territorio, le necessità e la capacità fiscale della popolazione di riferimento.

In proposito, è evidente come, nel nostro Paese, la sfida più ardua legata all'implementazione del federalismo fiscale sia quella di riuscire a

coniugare, da un lato, stabilità, unitarietà della finanza pubblica e responsabilità dei livelli di governo decentrati; e, dall'altro, la coesione sociale economica e territoriale con una crescita competitiva delle diverse aree territoriali.

Per questo, la transizione ad un sistema di finanza pubblica di tipo federale non va aprioristicamente condannata, ma appare al contrario necessario lavorare perché nel nuovo sistema si possano conciliare, con equilibrio, le esigenze di responsabilizzazione degli amministratori e quelle di solidarietà tra i cittadini, ricercando un modello di perequazione in grado di assicurare ai territori un'offerta omogenea di servizi pubblici.

In tal senso, la riforma sul federalismo fiscale potrà anche tradursi in un'occasione di riscatto per il Mezzogiorno d'Italia, laddove essa si dimostri in grado di consentire la realizzazione di politiche di bilancio che, senza compromettere i livelli delle prestazioni sociali e l'attenzione alle fasce più deboli, siano attente al rigore nella spesa ed alla valutazione degli effetti delle politiche di intervento.

Perché questo avvenga, tuttavia, le condizioni che devono realizzarsi sono molteplici. In primo luogo, le amministrazioni locali del Mezzogiorno dovranno lavorare, sin da subito, per essere in condizione di incidere opportunamente nel processo di formulazione dei decreti attuativi che avrà luogo negli appositi organismi tecnici e politici che la legge ha istituito.

Per partecipare attivamente ai decisivi processi decisionali, che da qui a poco saranno avviati in tali sedi istituzionali, si ritiene essenziale che nelle amministrazioni locali della nostra Regione si inizi, sin da subito, un percorso di approfondimento della riforma, volto a studiarne, in maniera organica e sistematica, gli effetti istituzionali ed economici e, quindi, a ricercare, al di là degli schieramenti, la coesione della rappresentanza politica del territorio.

Il ruolo di primo piano dei decisori politici posti sui diversi livelli istituzionali, tuttavia, non si esaurirà con il processo di approvazione dei decreti delegati. Al contrario, come si è detto, la riforma sul federalismo fiscale si propone, tra gli altri, l'ambizioso obiettivo di 'formare' una classe politica più moderna e responsabile, riconoscendo alla stessa un maggior livello di autonomia gestionale e finanziaria.

In particolare, la legge delega riconosce alle Regioni un ruolo di 'regia' delle relazioni finanziarie con gli Enti Locali. A livello infraregionale, infatti, sarà compito delle Regioni, in relazione alla peculiarità delle situazioni finanziarie esistenti sul territorio, procedere eventualmente a modificare le regole definite a livello centrale.

La riforma, quindi, punta ad incrementare il livello di autonomia degli amministratori locali, rendendoli direttamente responsabili, nei con-

fronti dei propri cittadini, delle decisioni assunte in merito all'impiego delle risorse finanziarie disponibili.

Pertanto, nel nuovo assetto federale, la presenza di una classe politica locale non all'altezza di gestire opportunamente tale autonomia, potrà determinare, per le comunità territoriali amministrate, servizi pubblici minori o qualitativamente peggiori, o, in alternativa, una maggiore pressione tributaria.

Infatti, la previsione della perequazione parziale, vigente il regime di autonomia tributaria, non è da escludere possa indurre alla considerazione del ricorso alla leva fiscale. A questo riguardo occorre però osservare che, al di là della "salvaguardia finanziaria" dell'art. 28 della Legge, che interviene a garanzia del livello complessivo della pressione fiscale, l'autonomia tributaria può concretamente esercitarsi: con il ricorso a "manovre" su aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni relative a tributi istituiti con legge statale; con proprie leggi per intervenire sulle addizionali riferite alle basi imponibili dei tributi erariali ovvero per istituire tributi propri.

Infine, è evidente che la riforma sul federalismo fiscale potrà incidere fortemente anche sul profilo gestionale delle amministrazioni locali, imprimendo una decisa accelerazione al cosiddetto processo di aziendalizzazione degli enti pubblici, avviatosi in Italia con le riforme dei primi anni '90, ma ad oggi ancora poco produttivo sotto il profilo del miglioramento delle performance.

La transizione dal vecchio sistema di finanza pubblica derivata al nuovo modello di tipo federale, infatti, comporterà indubbiamente la necessità, per la classe politica e soprattutto per il management pubblico, di analizzare e monitorare, con maggiore sistematicità ed adeguatezza, la dinamica e gli equilibri finanziari della gestione dell'ente.

Sotto questo profilo, non è un caso che uno tra i primi decreti attuativi che il Governo è delegato ad adottare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero entro il 21 maggio 2010) sia proprio quello sui 'principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici'.

In effetti, solo l'implementazione di sistemi informativi più efficaci e moderni potrà consentire, agli enti di tutti i livelli istituzionali, di disporre delle informazioni economico-finanziarie indispensabili per pervenire a decisioni che siano realmente funzionali ad un ottimale impiego delle risorse e, quindi, ad una efficace 'gestione' dei livelli di autonomia previsti dal nuovo modello di finanza federale.









**Istituto Pugliese  
di Ricerche Economiche e Sociali  
Bari**

L'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES), fondato nel 1968, è una "associazione" tra enti locali ed enti pubblici della regione Puglia.

Attualmente aderiscono all'IPRES la Regione Puglia, i Comuni capoluoghi, le Amministrazioni Provinciali, le Università degli Studi di Bari, di Foggia e di Lecce, il Politecnico di Bari, l'AATO Puglia, le Camere di Commercio di Bari, Brindisi e Taranto, l'ISPE.



€ 00,00