

# FEDERALISMO FISCALE: QUALE FINANZIAMENTO PER QUALI FUNZIONI

Maria Cecilia Guerra

Settembre 2008

Questo articolo è in corso di pubblicazione su *la Rivista delle Politiche Sociali*, nell'ambito di un numero monografico dedicato al welfare regionale.

## FEDERALISMO FISCALE: QUALE FINANZIAMENTO PER QUALI FUNZIONI\*

Maria Cecilia Guerra

### *1. Introduzione*

Il dibattito sul “federalismo fiscale” nel nostro paese è prioritariamente concentrato sulle problematiche relative all’attuazione dell’art. 119 della Costituzione, come riscritto dalla riforma del titolo V, entrata in vigore nel 2001, che detta i principi cui deve ispirarsi il finanziamento degli enti territoriali. Come si argomenterà in quanto segue, queste problematiche non possono però essere considerate disgiuntamente da quelle relative all’attuazione di altri articoli della Costituzione, segnatamente il 114, il 116, il 117, il 118 e il 120.

In un quadro ben definito delle competenze, legislative e amministrative, la nuova struttura di finanziamento degli enti decentrati dovrebbe rispondere alla duplice finalità di riconoscere ampia autonomia a tutti i livelli di governo, richiedendo, al tempo stesso, che il sistema pubblico nel suo complesso sia in grado di garantire l’esercizio dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale. Da un lato, infatti, il riconoscimento di margini di autonomia nel reperimento delle risorse permette agli enti decentrati di differenziare la propria offerta di servizi, sia quantitativamente che qualitativamente, per soddisfare le specifiche preferenze delle comunità che li compongono; rende inoltre evidente il collegamento fra decisioni di spesa e decisioni di entrata, e ne permette un maggior controllo e una valutazione più attenta da parte dei cittadini, contribuendo a responsabilizzare gli amministratori circa le conseguenze delle proprie scelte. D’altro lato, la tutela costituzionale assicurata al finanziamento integrale delle funzioni che gli enti decentrati sono chiamati istituzionalmente a svolgere, ivi comprese quelle richieste dalla realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) a garanzia dei diritti sociali ed economici che devono essere assicurati in modo uniforme ed adeguato su tutto il territorio nazionale e la cui determinazione è affidata alle competenze esclusive dello Stato (art. 117 lettera m), esalta il valore della solidarietà fra cittadini, che è l’essenza stessa della concezione unitaria dello Stato.

Tenere insieme autonomia e solidarietà non è però facile. Non solo perché la definizione e i confini di questi due concetti non sono universalmente condivisi, ma anche perché la situazione di partenza presenta un insieme di problemi, sotto il profilo istituzionale e politico-economico, di non facile soluzione.

Per quanto riguarda il profilo istituzionale, va innanzitutto ricordato che il quadro delle competenze legislative e amministrative dei diversi livelli di governo non può dirsi né ben definito né compiutamente assestato. La riforma del titolo V ha infatti comportato una discussa attribuzione sia di alcune importanti funzioni legislative (ad esempio, ponendo la previdenza complementare, la tutela e la sicurezza del lavoro e le grandi reti di trasporto fra le materie concorrenti, anziché fra quelle esclusive statali) sia di quelle amministrative (ampiamente devolute agli enti locali). L’introduzione del federalismo fiscale andrebbe poi preceduta, o almeno coordinata con la necessaria ridefinizione delle funzioni degli enti locali, in particolare per quanto riguarda la corretta individuazione delle funzioni fondamentali (che l’art. 117 lettera p) della Costituzione affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) e un’auspicata razionalizzare dei livelli di governo, che permetta di attribuire ad un solo livello la responsabilità, dal punto di vista amministrativo, di ogni specifica funzione. L’art. 119 della Costituzione rende poi particolarmente complesso il disegno del finanziamento degli enti decentrati, in quanto preclude il ricorso, molto comune nelle altre realtà federali, a trasferimenti, intergovernativi, diversi da quelli di natura perequativa; solleva inoltre problemi interpretativi per quanto riguarda la perequazione territoriale, facendo riferimento sia al principio della capacità fiscale sia a quello del fabbisogno (attraverso la garanzia del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati). L’equiparazione allo Stato di tutti gli enti territoriali, operata dall’art. 114 della Costituzione, richiederebbe una condivisione e un coordinamento difficile da realizzare fra enti con interessi molto spesso in

competizione. Si aggiunge a questo il problema specifico delle cinque regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciute competenze differenziate, non solo rispetto alle regioni a statuto ordinario, ma anche le une dalle altre, e che sono pure finanziate con modalità differenziate. Il drenaggio di risorse compiuto da queste regioni richiederebbe, quanto meno, che esse fossero chiamate a partecipare ai meccanismi perequativi ispirati al criterio della solidarietà, ma è difficile intervenire sullo status quo senza prevedere revisioni del testo costituzionale.

Per quanto riguarda il profilo politico-economico, il federalismo fiscale si scontra con il nodo, irrisolto, del dualismo territoriale che caratterizza il nostro paese, il quale comporta non solo una significativa differenziazione dei livelli di reddito pro capite e quindi anche della capacità fiscale, ma anche un forte divario nelle dotazioni di infrastrutture. Il quadro è complicato dal radicamento, in alcune regioni del paese, di organizzazioni criminali che esercitano un diffuso controllo sul territorio. Gli interessi, non convergenti, delle due parti del paese, tendono poi a trovare una rappresentanza politica, anch'essa fortemente radicata territorialmente, che ha quindi, per la sua stessa sopravvivenza, margini di disponibilità al confronto e al compromesso più limitati.

Un ostacolo di grande rilievo è infine rappresentato dalla mancanza di dati statistici attendibili, che permettano una valutazione quantitativa delle poste in gioco: il gettito dei tributi, la dimensione del finanziamento perequativo, il calcolo dei fabbisogni, l'impatto dell'abolizione degli attuali trasferimenti, la valutazione di performance dei diversi enti. Si tratta però di valutazioni che sono indispensabili per capire se le ipotesi di cui si discute sono o meno compatibili con le finalità che vengono loro assegnate, se sono finanziariamente sostenibili e quali effetti distributivi comportano.

Tutti questi elementi rendono evidente che forse ancora più che il disegno del nuovo assetto del finanziamento degli enti territoriali a regime, che è l'oggetto principale delle proposte di legge delega sino ad ora circolate, il punto critico della riforma sarà la sua traduzione in termini quantitativi e l'individuazione dei tempi e dei modi della transizione; temi che si vorrebbe invece rimandare ai decreti di attuazione. E' proprio su questi aspetti, su cui la discussione nel nostro paese è ancora particolarmente arretrata, che emergeranno, inevitabilmente, le più importanti diversità di vedute e i maggiori contrasti di interesse.

In questo lavoro si affronteranno, con un diverso grado di approfondimento, solo alcuni dei problemi qui richiamati, adottando come linea di lettura trasversale il tema del collegamento che deve essere stabilito fra modalità di finanziamento, tecniche di perequazione e caratteristiche delle funzioni affidate ai diversi livelli di governo.

Questo tema verrà affrontato facendo riferimento ai principali disegni di legge delega che sono stati e sono oggetto di confronto nel nostro paese, con particolare attenzione alla bozza presentata dal ministro Calderoli, nella versione, rivista, del 3 settembre 2008.

Non ci sarà invece spazio per occuparsi delle problematiche, cui viene dato tanto rilievo nel dibattito istituzionale e politico, relative al coordinamento del prelievo tributario fra livelli di governo e all'individuazione dei tributi propri più adeguati al finanziamento degli enti decentrati, né di quelle riguardanti il patto di stabilità interno.

## *2. Il legame fra finanziamento e funzioni e la titolarità dei tributi erariali*

Una importante divergenza di vedute, nell'interpretare la necessità e le modalità con cui, in un contesto di federalismo fiscale, deve avvenire la sintesi fra solidarietà e autonomia, riguarda l'esplicitazione e l'articolazione del legame che deve essere riconosciuto fra entità e modalità del finanziamento e natura delle funzioni affidate ai diversi enti, legame che incide anche, significativamente, sulla filosofia e le caratteristiche del fondo perequativo.

Questa divergenza emerge con chiarezza dal confronto fra il disegno di legge presentato nell'estate del 2007 dal governo Prodi e quello, contestuale, del consiglio regionale della Lombardia, fatto proprio dal programma elettorale del Popolo della libertà e che, per alcuni importanti aspetti, influenza anche l'impostazione seguita dalla bozza Calderoli.

### *2.1 I disegni di legge del governo Prodi e del consiglio regionale della Lombardia*

Il ddl del governo Prodi lega esplicitamente modalità e ammontare del finanziamento dei diversi livelli di governo alle funzioni di cui essi sono responsabili. In particolare, riconosce alle spese delle regioni relative ai Lep (art. 117, c. 2, lettera m) della Costituzione) a garanzia dei diritti sociali e economici di tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, e alle spese relative alle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali (art. 117, c. 2, lettera p) della Costituzione), un finanziamento integrale, garantito dallo Stato. Il finanziamento si compone di un'apposita dotazione fiscale, riconosciuta alle regioni, e di trasferimenti perequativi di tipo verticale (cioè dallo Stato agli enti decentrati), ispirati al criterio del fabbisogno, da valutarsi con riferimento a costi standard, per prestazioni erogate in condizioni di efficienza e appropriatezza. L'idea di solidarietà a cui il ddl si ispira richiede quindi che sia lo Stato a farsi garante della tutela dei Lep, in quanto questi sono considerati espressione imprescindibile dei diritti di cittadinanza.

Minore necessità di tutela e maggiore autonomia di finanziamento è invece riconosciuta alle altre spese regionali e locali il cui finanziamento, affidato in forma prevalente a compartecipazioni o addizionali o sovrimposte di tributi erariali, è assistito da una perequazione (incompleta) ispirata al principio della capacità fiscale. E' in quest'ambito che si sviluppa maggiormente la possibilità di un'offerta differenziata a livello locale, relativamente alla quale gli enti decentrati che vogliono offrire di più possono farlo, rispondendo direttamente ai propri cittadini delle risorse che da essi prelevano.

Il legame fra finanziamento e funzioni passa invece in secondo piano nel progetto di legge della regione Lombardia, il cui principio ispiratore è quello secondo cui il gettito dei tributi che origina da un territorio, anche qualora sia relativo a tributi erariali, appartiene a quel territorio, indipendentemente da quali siano le funzioni che con tali risorse devono essere finanziate. Coerentemente con questo principio, il finanziamento delle regioni deve avvenire, prevalentemente, con forme di compartecipazione ai tributi erariali. Si prevede, in particolare, uno spostamento rilevante, a favore delle regioni, del gettito attualmente incamerato dallo Stato attraverso i due principali tributi, Irpef e Iva<sup>1</sup>.

I trasferimenti perequativi previsti dal progetto lombardo sono di tipo orizzontale: sono cioè concepiti come trasferimenti da parte delle regioni più ricche alle regioni più povere, monitorati dalle prime, che ne sindacano l'impiego efficiente e sono arbitre di ridurli in caso di "sprechi". Essi avrebbero il duplice scopo di garantire il finanziamento dei livelli "minimi" essenziali delle prestazioni e di colmare, per non più del 50%, la differenza nelle capacità fiscali.

L'idea di solidarietà che emerge in questo approccio è quindi significativamente diversa da quella che caratterizza il progetto del governo Prodi: la tutela dei livelli essenziali, definiti non a caso "minimi", invece che discendere da un diritto di cittadinanza riconosciuto a tutti gli individui che appartengono allo stato unitario, indipendentemente dalla loro residenza in questo o quel territorio, si configura come un atto di benevolenza esercitato dai territori ricchi nei confronti dei territori poveri. I limiti posti alla perequazione delle capacità fiscali riflettono poi l'idea che il diritto dei singoli territori ad appropriarsi della "propria" ricchezza deve far premio sull'impossibilità che molti enti decentrati incontrano a finanziare adeguatamente le proprie funzioni, indipendentemente da quale sia la natura delle stesse, in ragione non di una loro specifica inefficienza o irresponsabilità, ma del fatto che i tributi ad essi assegnati hanno una base imponibile distribuita in modo molto sperequato a livello territoriale.

## *2.2. La bozza Calderoli e il finanziamento dei Lep*

---

<sup>1</sup> La proposta quantifica esplicitamente questo spostamento di gettito: per l'Irpef si tratterebbe di prevedere un'imposta regionale sul reddito delle persone fisiche, che sostituisce l'attuale addizionale, da applicarsi con aliquota, inizialmente uniforme, non inferiore al 15 per cento, a cui dovrebbe corrispondere una riduzione compensativa delle aliquote erariali (il che equivarrebbe ad attribuire alle regioni più del 50% dell'attuale gettito dell'Irpef); l'attuale compartecipazione all'Iva verrebbe quasi raddoppiata passando a non meno dell'80 per cento. Alle regioni verrebbe inoltre riconosciuto l'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, nonché quello dell'imposta sostitutiva sui fondi pensione complementari (per la parte riconducibile a residenti della singola regione).

A fronte dell'evidente distanza fra i due approcci sinteticamente richiamati, è interessante chiedersi quale sia la linea seguita dall'attuale governo, che ha annunciato la presentazione di un disegno di legge delega sul federalismo fiscale come collegato alla legge finanziaria per il 2009.

Una bozza di questo disegno di legge, curata da un gruppo di lavoro coordinato dal ministro Calderoli, che tiene conto di alcune osservazioni effettuate da province e comuni su una prima versione di fine luglio, è stata diffusa il 3 settembre. Ad essa si farà riferimento in quanto segue. Pur essendo ancora un testo in via di elaborazione, essa rende evidente come, nel dibattito post elettorale, sia rapidamente maturata la consapevolezza della centralità del legame fra modalità e ammontare del finanziamento agli enti decentrati e tipologie di funzioni che essi sono chiamati a svolgere. La posizione espressa dal ddl della Lombardia è stata quindi, sotto questo profilo, rapidamente abbandonata. La bozza Calderoli ripropone esplicitamente la distinzione fra spese relative ai Lep e altre spese regionali fatta dal ddl Prodi. Come quest'ultimo, di cui riprende ampi passaggi, riconosce alla prima tipologia di spese un finanziamento integrale, il cui ammontare deve essere valutato secondo i costi standard, assistito da una perequazione totale delle risorse, ispirata al criterio di fabbisogno.

Esiste però un'importante differenza. Nel ddl Prodi la perequazione è esplicitamente disegnata come perequazione *verticale*, garantita cioè dallo Stato attraverso un fondo finanziato prevalentemente con la fiscalità generale. La bozza Calderoli, in sintonia con il progetto lombardo e non senza un qualche margine di ambiguità, viste le differenze di vedute che esistono sul punto anche all'interno del centrodestra, propende per una perequazione *orizzontale*, che avvenga cioè con trasferimento di risorse dalle regioni più ricche alle regioni più povere. Per potere ottenere questo risultato, occorre che (come prevede l'art. 7, c. 3, lettera g) della bozza) il fondo perequativo venga alimentato da quote di compartecipazione a questo o quel tributo erariale, precisamente individuate e, soprattutto, che queste compartecipazioni siano poi ripartite fra le regioni secondo criteri di "territorialità" in modo che le stesse ne divengano *titolari*.

E' evidente che l'ammontare finale delle risorse che le regioni ottengono con un sistema di perequazione orizzontale o verticale potrebbe essere il medesimo, purché si parta da una medesima definizione e quantificazione dei fabbisogni standard che devono essere integralmente garantiti. Ma la filosofia, e con essa la scelta politica, che sta dietro ai due approcci è, come si è già ricordato, molto diversa ed è quindi molto plausibile che essa possa condizionare significativamente l'esito finale. Alla redistribuzione di risorse *fra cittadini* di un unico Stato, che congiuntamente decidono il grado di tutela dei diritti sociali e civili che l'appartenenza a questo Stato assicura loro e le modalità attraverso cui conferire allo Stato che li rappresenta le risorse necessarie per il finanziamento di tale tutela (che è il motivo per cui la determinazione dei Lep è materia di competenza esclusiva statale), si sostituisce la redistribuzione *fra territori*: il diritto alla salute, all'assistenza, all'istruzione dei cittadini residenti nelle regioni povere, qualunque sia la loro situazione personale, viene fatto discendere da un atto di "generosità" delle regioni ricche.

Non meraviglia che, entro lo schema di perequazione orizzontale prospettato, le regioni più ricche si battono perché le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni che finanziano i Lep siano determinate a un livello tale da renderle autosufficienti. Ciò eviterebbe loro lo "stigma" sociale di dovere figurare fra le beneficiarie del fondo di perequazione<sup>2</sup>. Inoltre, se le regioni autosufficienti fossero più d'una, quelle più ricche otterrebbero dallo Stato risorse in eccesso rispetto ai propri fabbisogni.

Ai trasferimenti orizzontali viene riconosciuto il merito e il compito primario di rendere "trasparenti" i rapporti fra regioni, evidenziando quali sono quelle che danno e quelle che ricevono. Va però sottolineato che anche i trasferimenti verticali rispondono a un criterio, seppure diverso, di trasparenza. Dal momento che il loro ruolo è coprire il gap fra tributi propri finalizzati al finanziamento dei Lep e fabbisogni standard, alle regioni più povere arriva un trasferimento perequativo più alto rispetto alle regioni ricche e ciò rende "trasparente" l'operare di un meccanismo

---

<sup>2</sup> La bozza Calderoli non sceglie fra tre diversi scenari, in cui l'autosufficienza è garantita alla sola regione più ricca - la Lombardia - o, alternativamente, alle tre o addirittura alle sei regioni più ricche.

di solidarietà *nazionale* a loro favore, piuttosto che quello «immaginario», di una solidarietà interregionale realizzata su tributi nazionali” (Pisauro 2006, p.211).

La questione merita ulteriori specificazioni. Nello schema della bozza Calderoli, a parità di ammontare complessivo, il fondo perequativo che serve per finanziare i Lep può essere alimentato con combinazioni diverse di compartecipazioni a questo o quel tributo erariale. Queste compartecipazioni debbono poi essere ripartite fra le regioni secondo un qualche criterio di territorialità. E’ allora evidente che la quota di competenza delle compartecipazioni destinate alla perequazione che sarà di titolarità della regione A piuttosto che della regione B (e quindi il suo successivo grado di partecipazione alla redistribuzione perequativa come beneficiaria o donatrice) dipende crucialmente, non solo dalla combinazione prescelta fra i tanti tributi erariali disponibili, ma anche dalla scelta circa il criterio di territorialità adottato. Sotto il primo profilo, la bozza Calderoli sembra privilegiare la scelta di una compartecipazione all’Iva, un’imposta che è caratterizzata da una distribuzione meno sperequata regionalmente di quanto non lo sia, ad esempio, quella dell’Irpef. Sotto il secondo profilo, essa indica un insieme di criteri di territorialità. Alcuni di questi sono condivisi e consolidati (il luogo di consumo per l’imposta sui consumi), altri di difficile declinazione (le modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell’attività di lotta all’evasione e all’elusione fiscale), altri possono dare luogo a ripartizioni anche molto differenziate a seconda di quale ne sia l’effettiva applicazione, come nel caso della scelta, alternativa, fra luogo di residenza del percettore o luogo di produzione, nel caso delle imposte sul reddito. Essa ripropone, a livello regionale, molte delle problematiche che si incontrano a livello internazionale circa la ripartizione dei tributi sui redditi, nella loro diversa articolazione (sui redditi di lavoro, sui redditi di capitale e sulle società) secondo il principio di residenza o della fonte. Se ne deduce che, nella sua applicazione pratica, il principio di territorialità, da cui dipende la titolarità di ogni singola regione su quote dei tributi erariali è più ambiguo e meno neutrale di quanto potrebbe apparire.

### *2.3. La bozza Calderoli e il finanziamento delle altre funzioni regionali*

Il criterio del fabbisogno non è il criterio rilevante per definire il finanziamento delle funzioni regionali diverse dai Lep, nel progetto di Calderoli come in quello di Prodi. Si tratta di funzioni “residuali” nei bilanci delle regioni (poco più del 20% del totale), per le quali è molto difficile impostare una valutazione ai costi standard, specialmente in quanto non si traducono in prestazioni rivolte ai singoli cittadini, e che non hanno lo stesso grado di tutela costituzionale dei livelli essenziali. Anche con riferimento all’esercizio di queste funzioni, si pone però un problema di equilibrio fra autonomia e solidarietà, onde evitare che l’effettivo esercizio delle stesse venga a dipendere esclusivamente dalla diversa ricchezza dei territori. Il criterio equitativo a cui si fa riferimento in questo caso è quello secondo cui bisogna ridurre le differenze nelle dotazioni finanziarie degli enti territoriali del medesimo livello che non discendono da scelte che siano sotto il loro controllo. A questo criterio si ispira il principio che punta alla perequazione delle capacità fiscali<sup>3</sup>. Se realizzato pienamente esso richiede che siano equiparati i gettiti fiscali (pro capite) che i singoli territori possono ottenere dai tributi oggetto di perequazione quando questi vengano prelevati secondo una medesima aliquota (aliquota standard). In questo modo si eliminano quelle differenze di gettito (la capacità fiscale, appunto) che non discendono da irresponsabilità fiscale dell’ente, ma dal fatto che i tributi scelti non hanno una base imponibile distribuita in modo uniforme fra territori.

Ovviamente una cattiva distribuzione della base imponibile può dipendere anche da un minor sforzo profuso dalle amministrazioni territoriali nel contrastare il fenomeno dell’evasione fiscale. Se la perequazione della capacità fiscale fosse integrale non ci sarebbe nessun incentivo a superare questo problema. Per questo, la valutazione della capacità fiscale del singolo ente può essere integrata con una misura dell’evasione specifica del territorio, o alternativamente, si può prevederne un’equiparazione non integrale, per lasciare un incentivo agli enti ad aumentare la propria base

---

<sup>3</sup> Per una trattazione più ampia dei temi della perequazione si veda Macciotta e Zanardi (2006).

imponibile, o ancora, come suggerito dalla bozza Calderoli, si può ipotizzare che, a partire da un certo momento, il recupero della base imponibile evasa non venga considerato ai fini della perequazione e vada quindi integralmente a beneficio dell'ente che lo realizza.

La perequazione della capacità fiscale non esclude la differenziazione nel gettito, pro capite, che i diversi enti possono ottenere dall'applicazione dei tributi, purché essa dipenda dal ricorso ad un maggior sforzo fiscale. Ciò che viene perequato è infatti, come si è detto, la capacità fiscale relativa a tributi di applicazione generale, valutata ad un'aliquota standard. Se all'ente sono lasciati margini di libertà (autonomia) nel fissare l'aliquota del tributo, potrà decidere di fissarla ad un'aliquota maggiore o minore di quella standard per finanziare meno o più servizi, di qualità più o meno alta. Potrà inoltre, ovviamente, tradurre la sua eventuale maggiore efficienza nel produrre un determinato servizio in maggiori risorse da poter spendere in altri servizi o in una minore pretesa fiscale nei confronti dei suoi cittadini. Questo è vero però anche per i Lep, per i quali è riconosciuto un finanziamento ai costi standard, che favorisce le regioni più efficienti e penalizza, stimolandole al tempo stesso ad una migliore performance, le regioni meno efficienti.

L'equilibrio fra solidarietà e autonomia nella perequazione delle capacità, si gioca allora con riferimento a tre importanti parametri: quali sono i tributi interessati; come viene definita l'aliquota standard; in quale misura si perequa.

*Tributi oggetto di perequazione.* I tributi regionali possono avere diversa natura. Si può trattare di tributi istituiti con una legge statale, che ne disciplina gli elementi strutturali e definisce i margini entro i quali le singole regioni possono esercitare la propria autonomia (ad es. una forcilla entro cui variare l'aliquota propria rispetto a quella base definita dalla legge statale, come nel caso dell'Irap). A questi tributi, che vengono generalmente chiamati "tributi propri derivati" possono essere assimilate anche le riserve di aliquota su tributi erariali. Si possono poi avere tributi istituiti con legge delle singole regioni su materie, diverse da quelle delle imposte erariali, da esse stesse individuate. La perequazione delle capacità fiscali può interessare solo la prima delle due categorie indicate, non essendo possibile individuare un concetto di aliquota standard con riferimento a tributi eterogenei. La perequazione della capacità fiscale sarà quindi tanto maggiore quanto più è ampia la quota di finanziamento delle funzioni regionali diverse dai Lep affidata a tributi propri derivati, riserve di aliquote e compartecipazioni su tributi erariali.

E' bene notare che, poiché richiede tributi confrontabili nei loro elementi strutturali, la perequazione delle capacità fiscali può entrare in collisione con una concezione di autonomia fiscale degli enti decentrati che non riguardi solo la possibilità di graduare l'aliquota del prelievo o di articolarlo in modo diverso fra i diversi tributi su cui si dispone di margini di manovra, ma che conceda all'ente decentrato anche la possibilità di differenziarlo fra contribuenti, ad esempio incentivando fiscalmente certe categorie di imprese, valorizzando i soggetti non profit che operano sul territorio, scegliendo una diversa articolazione degli aiuti fiscali alle famiglie o ai soggetti più bisognosi, e così via, come suggerito dall'approccio, fatto proprio anche dalla bozza Calderoli, della cosiddetta "sussidiarietà fiscale".

*Definizione dell'aliquota standard* L'aliquota standard è il parametro cruciale per definire il quantum della perequazione. Si può trattare di un'aliquota (minima o d'equilibrio, e cioè adeguata a garantire un certo gettito aggregato) fissata per legge, oppure dell'aliquota media, ponderata per la base imponibile, fra quelle scelte liberamente dai diversi enti.

*Misura della perequazione* La perequazione può puntare all'eliminazione o alla semplice riduzione delle differenze esistenti nelle capacità fiscali. Una perequazione non integrale, come si è detto, incentiva l'ente a evitare riduzioni della propria base imponibile prima fra tutte quella indotta da fenomeni di evasione. Il favore per una riduzione molto parziale delle differenze nelle capacità fiscali è però generalmente motivato dall'adesione a un criterio equitativo diverso. Si tratta dell'idea che le sperequazioni fra capacità fiscali che riflettono un divario nella distribuzione del reddito e della ricchezza fra territori non devono essere totalmente superate, in quanto i territori più ricchi lo sono in ragione della maggiore operosità dei soggetti che ne fanno parte. I tributi che tali soggetti pagano devono quindi rimanere in larga parte sul territorio in cui essi risiedono e garantire a loro e

alle loro imprese un accesso ai servizi pubblici più articolato e più ampio, o una pressione fiscale più bassa, fatta salva la garanzia di sopravvivenza/operatività anche per i territori più arretrati. Questa visione è fatta esplicitamente propria, coerentemente con la sua impostazione generale, dal disegno di legge lombardo. Esso richiede che il fondo perequativo riduca “di non oltre il 50 per cento” le differenze di capacità fiscale per abitante. Si tratta di una posizione che rende evidente il peso che il conflitto distributivo Nord/Sud viene inevitabilmente a giocare nel dibattito sul federalismo fiscale nel nostro paese.

Per capire come sono definiti i parametri che concorrono a determinare la perequazione della capacità fiscale nella bozza Calderoli, occorre premettere che essa prevede che i trasferimenti statali che attualmente finanziano le funzioni regionali diverse dai Lep siano trasformati in un’addizionale regionale all’Irpef. Il nuovo valore dell’aliquota di questa addizionale (aliquota d’equilibrio) deve essere fissato ad un livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tali da compensarle esattamente per i trasferimenti soppressi. Il gettito di questa addizionale viene assegnato direttamente alle regioni. Una volta terminato il periodo di transizione destinato al superamento graduale del criterio della spesa storica, una quota di questo gettito finanzia un fondo<sup>4</sup> destinato a perequare la capacità fiscale. Il parametro per la perequazione è l’aliquota media, nazionale, pro capite (il gettito dell’addizionale che deriva dall’applicazione dell’aliquota di equilibrio diviso il numero degli abitanti). Le regioni che hanno un’aliquota pro capite superiore a quella media nazionale non ricevono nulla. Le altre partecipano al fondo, che ha quindi la finalità di ridurre le distanze fra la capacità fiscale che riguardino esclusivamente l’addizionale Irpef. La scelta, lasciata all’autonomia delle singole regioni, di modificare attraverso esenzioni, deduzioni, detrazioni, ecc. il gettito della propria imposta modifica l’aliquota media presa a riferimento e potrebbe quindi ripercuotersi sul livello globale della perequazione<sup>5</sup>.

Nel complesso la misura della perequazione viene quindi a dipendere da parametri che l’attuale formulazione della delega non specifica, rimandandola ai decreti legislativi: la quota di addizionale che confluisce nel fondo perequativo, il grado di riduzione delle distanze fra le capacità fiscali, che si intende perseguire, l’autonomia lasciata ai singoli enti per manipolare il gettito della propria addizionale. Non è possibile quindi escludere un esito analogo a quello prefigurato dal ddl lombardo.

#### *2.4 Gli interventi straordinari*

Per attenuare il rischio che la realizzazione del federalismo fiscale sia vista, principalmente, come una modalità attraverso cui si vuole ridurre drasticamente la redistribuzione di risorse dal Nord al Sud del paese, la bozza Calderoli fa affidamento a due diverse misure, pensate principalmente per il Sud.

La prima riguarda la previsione esplicita degli interventi speciali a favore di specifiche realtà territoriali, previsti dal quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione 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”. Questi interventi devono essere finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell’Unione europea, con i cofinanziamenti nazionali. I loro obiettivi e i criteri di utilizzazione devono essere oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata (Stato, regioni, città ed autonomie locali) e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. E’ importante che questo tema, così rilevante, sia considerato come strettamente collegato a quello affrontato al paragrafo precedente: è infatti evidente che il finanziamento straordinario sarà tanto più credibilmente diretto a colmare i ritardi, specialmente nelle infrastrutture, delle regioni più arretrate, non solo quanto più ne sarà monitorato

---

<sup>4</sup> In realtà si tratta della seconda componente dell’unico fondo perequativo a destinazione non vincolata, in cui rientra anche la componente destinata alla perequazione dei fabbisogni standard relativi ai Lep.

<sup>5</sup> La ripartizione del fondo perequativo è anche in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica dell’ente.

l'utilizzo ma anche quanto più si garantirà, al tempo stesso, a tale regioni un finanziamento ordinario adeguato alle loro esigenze di funzionamento.

La bozza Calderoli prevede poi l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di "forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà". Si tratta, in tutta evidenza, di un principio direttivo troppo generico, che non individua né i tributi coinvolti, né le modalità che garantiscano la conformità fra l'intervento proposto e le norme comunitarie contro gli aiuti di stato e lo rendano quindi credibile, né l'estensione temporale, regionale e quantitativa dell'agevolazione, necessari per valutarne l'impatto finanziario.

### 3. Il legame fra finanziamento e funzioni amministrative

L'importanza di collegare modalità di finanziamento, strumenti di perequazione e funzioni è evidente anche con riferimento alle funzioni svolte dagli enti locali.

Mentre, come si è visto, per le funzioni *legislative* regionali si ricorre alla distinzione fra funzioni relative ai Lep e altre funzioni. La distinzione rilevante per le funzioni *amministrative* svolte dagli enti locali è fra funzioni "fondamentali", individuate dalla legge statale ai sensi della lettera p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e altre funzioni. Sembra ormai condivisa l'idea che alle funzioni "fondamentali" si debba riconoscere una maggiore tutela finanziaria. Resta però il fatto che, in analogia a quanto si dirà più diffusamente con riferimento ai Lep, quali siano le funzioni fondamentali ancora non si sa, né esistono criteri condivisi che facciano sperare in un facile accordo sul tema. In assenza di una definizione per queste funzioni, e quindi, residualmente, per le altre, riesce però difficile valutare la sostenibilità finanziaria del quadro che si viene a delineare.

Un altro problema molto discusso è se il finanziamento delle funzioni amministrative svolte dagli enti locali debba essere garantito alle regioni che poi lo distribuiscono secondo propri criteri agli enti locali, o agli enti locali stessi. La risposta a questo interrogativo potrebbe essere diversa a seconda che le funzioni amministrative riguardino materie di competenza legislativa regionale o statale, e che siano attualmente svolte dai comuni e dalle province o ad esse devolute dopo l'attuazione del "federalismo fiscale". La difformità di vedute sul grado di coinvolgimento e potere che si vuole riconoscere alle regioni non riguarda solo il campo della definizione del finanziamento delle funzioni fondamentali e della ripartizione dei trasferimenti perequativi statali fra gli enti locali, ma anche la rimodulazione delle regole e dei vincoli del patto di stabilità interno definito a livello nazionale, in modo da adattarli alle diverse situazioni finanziarie esistenti fra tali enti. Il tema è molto conflittuale in un contesto caratterizzato da una forte tradizione municipale, ma con ampi poteri legislativi riconosciuti alle regioni e una rilevante frammentazione dei comuni, la maggior parte dei quali di dimensione molto contenuta<sup>6</sup> e quindi non in grado di svolgere in modo compiuto ed efficiente tutte le funzioni attribuite.

La bozza Calderoli scioglie in modo solo molto parziale i problemi relativi agli argomenti richiamati, che sono quindi rimandati ai decreti di attuazione.

Essa classifica le funzioni degli enti locali, distinguendo fra "funzioni fondamentali" e altre funzioni, ma non detta alcun criterio per l'individuazione fattiva delle prime, né è chiaro se e come garantisca loro una tutela finanziaria di grado superiore.

Il finanziamento degli enti locali, come quello delle regioni, è assicurato da un insieme di tributi propri e compartecipazioni e da quote di un fondo perequativo. Il fondo perequativo, distinto per comuni e province, è istituito nel bilancio delle regioni ed è finanziato con risorse statali inizialmente pari ai trasferimenti di parte corrente e in conto capitale attualmente riconosciuti dallo Stato agli enti locali. Viene poi ripartito tra i singoli enti in base a due diversi indicatori di fabbisogno. Il primo, relativo alla spesa corrente, è un indicatore di fabbisogno finanziario, ed è rappresentato dalla differenza fra spesa corrente (al netto degli interessi) standardizzata e tributi

---

<sup>6</sup> L'86,1% dei comuni italiani sono sotto i 10000 abitanti.

propri di applicazione generale, anch'essi standardizzati, e cioè valutati secondo un'aliquota di riferimento. La spesa standardizzata è la spesa pro capite media calcolata con riferimento all'insieme degli enti, corretta per tenere conto di un insieme di fattori che possono rendere necessario ad un comune o ad una provincia effettuare spese pro capite più elevate rispetto agli altri enti di pari livello: dimensione demografica, caratteristiche territoriali (es. presenza di zone montane), caratteristiche demografiche, sociali e produttive. Il peso di questi fattori nella determinazione del fabbisogno del singolo ente è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, in cui viene anche ricompresa la spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

Il secondo indicatore, relativo alla spesa in conto capitale, riguarda il fabbisogno di infrastrutture, ed è determinato in coerenza con la programmazione regionale di settore.

Il testo non chiarisce però se la perequazione proposta debba essere parziale o totale, né se essa riguardi tutta la spesa corrente e quindi anche le spese relative alle funzioni fondamentali. In caso di risposta affermativa a questa seconda domanda, non si avrebbe differenziazione nel grado di tutela fra spese relative alle funzioni fondamentali o alle altre funzioni. In caso di risposta negativa, non verrebbe prevista nessuna forma di perequazione per le funzioni fondamentali: il loro finanziamento dovrebbe allora essere garantito dai tributi propri e dalle compartecipazioni, che sono però ripartiti territorialmente secondo criteri diversi rispetto a quello del fabbisogno.

In analogia con quanto già proposto dal disegno di legge Prodi, il calcolo delle entrate standardizzate e delle spese standardizzate, nonché la stima dei fabbisogni di infrastrutture, rilevanti per definire la partecipazione dei singoli enti di un territorio al fondo perequativo regionale, può essere compiuto seguendo criteri decisi dalla singola regione. E' però necessario che sull'utilizzo di criteri alternativi a quelli decisi a livello statale vi sia un accordo sancito in Conferenza unificata e una concertazione con gli enti locali interessati. Si tratta di un tentativo, ancora molto timido, di spostare il baricentro delle relazioni intergovernative con gli enti locali dallo Stato alle regioni. Lo Stato resta comunque garante del fatto che la definizione di propri criteri non sia portata come scusa per ritardare la distribuzione del fondo. Si riserva allora di intervenire, avvalendosi del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione, se i fondi non vengono trasferiti entro venti giorni dal loro ricevimento da parte della regione. Il disegno di legge Prodi, faceva un passo verso un federalismo un po' più regionalista, affidando alle regioni, senza necessità di concertazione con gli enti locali, la responsabilità di ripartire fra i comuni di dimensione inferiore ad una certa soglia da definirsi il finanziamento garantito dallo Stato per l'esercizio delle funzioni fondamentali relative a materie di competenza legislativa regionale, e riconoscendo invece un rapporto finanziario con lo Stato non intermediato dalla regione di appartenenza ai comuni più grandi.

Un trattamento differenziato per i comuni di grande dimensione è riservato dalla bozza Calderoni solo ai comuni capoluogo con più di 350 mila abitanti<sup>7</sup>, cui si prevede che venga garantita una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle loro funzioni.

La consapevolezza che la polverizzazione nella dimensione demografica degli 8101 Comuni italiani comporta un'eccessiva frammentazione nell'offerta dei servizi si traduce soltanto nella previsione di forme premiali di autonomia tributaria dirette a favorire l'associazionismo comunale e le fusioni tra Comuni.

#### *4. L'attuazione della delega: definizione e finanziamento dei Lep*

Nei paragrafi precedenti sono state illustrate le caratteristiche principali del sistema di federalismo fiscale a regime, prospettato dalla bozza Calderoli e alcune delle problematiche che esse sollevano. E' però importante avere presente che la realizzazione concreta di questo disegno comporta un radicale ripensamento sia della spesa pubblica che delle entrate tributarie, che va ben oltre la loro distribuzione fra livelli di governo.

---

<sup>7</sup> Si tratta delle future città metropolitane: Roma, Milano, Napoli, Firenze, Genova, Bologna e Torino, con l'esclusione, molto discussa, e quindi, molto probabilmente, destinata ad essere superata, di Bari e Venezia.

E' quanto mai dubbio/discutibile che un ripensamento così radicale possa essere delegato al governo sulla base di principi generali, aperti a esiti, come si è ricordato, che possono anche essere contrastanti. Per la stesura dei decreti legislativi è previsto il doveroso confronto con i rappresentanti dei livelli istituzionali, ma è escluso il Parlamento, e quindi, segnatamente, le forze politiche di opposizione. E' a maggior ragione dubbio/discutibile che esso possa essere concepito in soli sei mesi.

Per comprendere la rilevanza e l'estensione dei temi affidati per delega al Governo, senza l'individuazione dei principi che ne dovrebbero regolare l'attuazione, ci si limiterà a richiamare, a titolo esemplificativo, alcuni aspetti fondamentali, che riguardano i livelli essenziali.

Ai decreti delegati è rimandata la definizione dei Lep. La bozza Calderoli si limita ad elencare le materie rispetto alle quali essi devono essere definiti: sanità, assistenza ed istruzione (con un'attenzione particolare riservata anche al trasporto pubblico locale). Non affronta e non scioglie nessuno dei nodi fondamentali con cui il dibattito sui livelli essenziali si è confrontato negli ultimi anni. I livelli essenziali saranno semplici indicazioni di principi generali che devono essere soddisfatti dai sistemi di welfare regionali, quali universalità, accessibilità economica, trasferibilità, e si accetteranno quindi forti differenziazioni nell'offerta, o si seguirà l'approccio dell'*entitlement* già seguito per la definizione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) in sanità, che richiede di riconoscere a ciascun cittadino il diritto ad un pacchetto ben definito di prestazioni? Questo eventuale pacchetto sarà definito con il contributo dei governi subcentrali? Sarà modificabile nel tempo? Risponderà al criterio minimale evocato dal ddl Lombardia o farà riferimento ad una più ampia definizione di diritti di cittadinanza?

Il tema della definizione dei Lep, già controverso in sanità, come è emerso dal dibattito seguito al ritiro del dpcm dell'ex ministro Turco contenente l'aggiornamento dei Lea, lo è ancora di più con riferimento all'assistenza, un campo caratterizzato da squilibri territoriali particolarmente accentuati e da ritardi nei confronti degli altri paesi ancora più marcati. Come sottolineato da Gori e Zanardi (2008), nel campo delle politiche sociali definire i Lep significa "decidere «quale» deve essere il sistema nazionale. Vuol dire rispondere alle domande: s'intende rafforzare il ruolo delle politiche sociali nel welfare state italiano? Si vogliono introdurre nuove regole e diritti validi per tutto il paese? Si vogliono ridurre le differenze territoriali esistenti nell'offerta? S'intendono privilegiare i servizi o le prestazioni economiche?".

Ammesso che questi interrogativi possano avere una risposta in soli sei mesi è ovvio che tale risposta dovrà essere contestuale all'individuazione delle risorse destinate al finanziamento dei Lep stessi. La bozza di delega ne richiede, giustamente, una valutazione ai costi standard, in regime di efficienza e appropriatezza. Si tratta di un passaggio cruciale per garantire ai territori un finanziamento adeguato delle funzioni che devono esercitare, senza però foraggiarne gli sprechi e le inefficienze.

Ma come definire i costi standard quando non si hanno neppure le informazioni di base relative ai flussi finanziari? Un sistema informativo adeguato, sotto questo profilo, si ha solo per la spesa sanitaria, ed ha richiesto più di cinque anni per la sua realizzazione. E' lo strumento fondamentale per iniziare a capire, dopo anni caratterizzati dal rimpallo di responsabilità, quanto gli sforamenti della spesa rispetto ai finanziamenti siano imputabili a un sottofinanziamento del sistema e quanto a inefficienze territoriali. In campo assistenziale (ma problemi analoghi si incontrano nel campo dell'istruzione) uno sforzo conoscitivo importante è stato compiuto recentemente dall'Istat, con la predisposizione dell'Indagine censuaria sui servizi ed interventi sociali dei Comuni, giunta alla sua terza edizione, che presenta però ancora problemi significativi di attendibilità e tempestività. Il doveroso e improcrastinabile miglioramento della qualità e della quantità dei dati a disposizione è quindi un passo largamente propedeutico non solo alla determinazione dei costi standard, ma anche all'altrettanto importante operazione di monitoraggio sull'effettiva realizzazione dei Lep. Ai decreti attuativi è richiesto però di individuare, come si è detto, in soli sei mesi, i livelli delle compartecipazioni, le aliquote e le altre caratteristiche dei tributi propri derivati, il grado di

perequazione necessaria al finanziamento dei Lep, seguendo lo schema messo a punto, al buio, cioè senza nessun supporto di analisi quantitativa, dal ddl delega.

Un altro aspetto molto importante, la cui regolazione è priva di principi direttivi, è l'evoluzione dinamica del sistema. Anch'esso coinvolge sia il finanziamento che la definizione dei Lep. Per quanto riguarda il finanziamento occorre individuare il percorso che permette un ridimensionamento delle risorse devolute (e con esso un ridimensionamento dei Lep) in caso di insostenibilità finanziaria, o un aumento di tali risorse, in caso di finanziamento insufficiente. Il già citato livello di arretratezza e di squilibrio territoriale che caratterizza il nostro paese, specialmente nel campo delle politiche assistenziali, renderebbe poi auspicabile anche una definizione dinamica dei Lep, articolata su obiettivi di breve e di lungo periodo, cui dovrebbe accompagnarsi una definizione dei criteri di riparto del fondo perequativo in funzione di obiettivi territoriali, di breve periodo, temporaneamente differenziati, e finalizzati a portare le regioni "arretrate" a colmare il gap che le divide da quelle più "avanzate", riconoscendo comunque a queste ultime meccanismi premiali<sup>8</sup>.

Queste rapide considerazioni si intrecciano con quelle richiamate al paragrafo 2.2., relative alla scelta fra un modello di perequazione orizzontale piuttosto che verticale, sotto punti di vista, ulteriori rispetto a quello, già discusso, della solidarietà.

In particolare, nella misura in cui si accetti, come è auspicabile, che i Lep sanciscono diritti individuali alle prestazioni e devono quindi essere esigibili, si pone il problema di monitorarne l'offerta da parte degli enti decentrati. A questo proposito, mentre il controllo orizzontale fra regioni può essere importante per la disciplina finanziaria, in quanto sfrutta il contrasto di interessi al fine di vigilare sul fatto che le regioni beneficiarie della perequazione non vadano in rosso per poi chiedere ripiani di bilancio alle regioni donatrici, non lo è necessariamente per indurre le regioni, beneficiarie e donatrici, a realizzare pienamente gli obiettivi assegnati. Nel campo assistenziale, in particolare, in cui la garanzia dei diritti individuali è stata storicamente gracile, la necessaria disciplina finanziaria potrebbe portare non già a efficienza quanto a carenza di offerta. In questi casi, la leva finanziaria lasciata al governo centrale, che condiziona il trasferimento alla realizzazione effettiva dei servizi, potrebbe risultare più efficace e più in linea con la funzione di garanzia che gli è riconosciuta dalla Costituzione. Ciò ovviamente, a patto che il *vertical gap* (che misura la dipendenza delle regioni dai trasferimenti statali) non induca a irresponsabilità fiscale.

E' comunque certo che neppure la leva finanziaria è sufficiente: dovrebbe essere compito dello Stato fornire anche un sostegno alle realtà volenterose attraverso un sistema di *benchmarking* e un confronto attivo sul funzionamento dei meccanismi di *governance* (perché l'efficienza non è solo un problema di costi standard) e ricorrere all'esercizio eventuale di quel potere sostitutivo che, in caso di inadempienza nella realizzazione dei Lep da parte degli enti decentrati, la Costituzione stessa gli riserva.

In sintesi quindi, e a conclusione delle osservazioni compiute in questo lavoro: l'attuazione del federalismo fiscale può comportare una significativa rivoluzione non solo del sistema di finanziamento ma anche della composizione, del livello e della distribuzione territoriale delle spese e delle entrate pubbliche. Sono in gioco visioni diverse circa la solidarietà tra cittadini, l'autonomia degli enti territoriali e la loro responsabilizzazione. Ma il confronto coinvolge anche, e forse in via prioritaria, il conflitto redistributivo fra il Nord e il Sud del paese, e il conflitto fra visioni alterative del ruolo dello Stato e del settore pubblico inteso nel suo complesso.

E' impensabile che un tema di questa portata possa essere affrontato con una delega contenente principi direttivi molto generali, da esercitarsi in un arco di tempo ridotto, definita a prescindere da una conoscenza accurata dei dati del problema.

---

<sup>8</sup> Per una più approfondita trattazione di questo tema, con riferimento alle politiche per la non autosufficienza, si veda Bosi, Guerra e Silvestri 2008.

*Riferimenti bibliografici*

Bosi, P., Guerra, M. C. e Silvestri, P. - 2008 – Le politiche per la non autosufficienza – in Guerra, M.C. e Zanardi, A. (a cura di) – 2008 - La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008 – Bologna – il Mulino.

Gori, C. e Zanardi, A. – 2008 - Le politiche sociali in un contesto di federalismo sociale - in Guerra, M.C. e Zanardi, A. (a cura di) – 2008 - La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008 – Bologna – il Mulino.

Macciotta, G. e Zanardi, A. -2006 – Il sistema perequativo delle regioni – in Zanardi, A. (a cura di) – 2006.

Pisauro, G. – 2006 – I problemi di disciplina fiscale e la rappresentanza delle autonomie - in Zanardi, A. (a cura di) – 2006.

Zanardi, A. (a cura di)- 2006 – Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale, Bologna, il Mulino.