



SVIMEZ

Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

**IL DISEGNO DI LEGGE PER L'ATTUAZIONE
DEL "FEDERALISMO FISCALE" ALL'ESAME
DELLA CAMERA E LE PROSPETTIVE
DELLE REGIONI *DEBOLI* DELL'ITALIA**

Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale

*Documento per l'Audizione SVIMEZ
davanti alle Commissioni V. Bilancio e VI. Finanze
della Camera dei Deputati*

Roma, 11 febbraio 2009

INDICE

Introduzione all’Audizione SVIMEZ alla Camera dei Deputati	p.	3
I. Alcune questioni di costituzionalità del disegno di legge		11
1. L’art. 119, comma 4, della Costituzione		11
2. L’art. 53, comma 2, della Costituzione		12
3. L’art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione		14
4. La questione dei “costi <i>standard</i> ”		15
5. L’art. 119, comma 2, della Costituzione		16
6. L’art. 117, comma 2, lettera e) e l’art. 119, comma 3, della Costituzione		17
II. La sostenibilità del sistema di finanziamento		18
1. Il finanziamento delle funzioni “ricongducibili” all’art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione secondo il criterio del “costo <i>standard</i> ”		18
2. Il meccanismo di finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera m)		20
3. Valutazione di possibili effetti finanziari del meccanismo di finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera m)		21
4. Una proposta di modifica per il finanziamento delle funzioni non inserite nella lettera m) dell’art. 117 della Costituzione		22
III. Questioni relative agli interventi speciali (comma 5 dell’art. 119 della Costituzione)		24
1. La perequazione infrastrutturale		24
2. Il problema della destinazione territoriale delle risorse		26
3. Organicità e pluriennialità degli interventi per il Mezzogiorno		26
4. Ruolo delle Regioni e autonomia dello Stato		27
5. Interventi per lo “sviluppo” e la “coesione”		29

Introduzione all’Audizione SVIMEZ alla Camera dei Deputati

Ringrazio dell’opportunità offerta alla SVIMEZ di sottoporre oggi alla Camera dei Deputati le considerazioni che essa è venuta elaborando sul provvedimento all’esame di queste Commissioni, maturate attraverso un lavoro di analisi delle questioni del “federalismo fiscale” che la impegna da anni, e che ha trovato riconoscimento nell’Audizione dell’Associazione il 10 novembre 2008 davanti alle Commissioni 1, 5 e 6 del Senato, che si sono già occupate dello stesso provvedimento. In quell’occasione la SVIMEZ, da un lato, ha indicato le condizioni e i principi generali cui un federalismo che rispetti criteri di *equità* e di *solidarietà* dovrebbe rispondere; dall’altro, ha prospettato possibili modifiche, anche nella forma di proposte di emendamento, di taluni punti del provvedimento che non apparivano in linea con tali principi, allo scopo di fornire un contributo positivo, nel comune generale interesse del Mezzogiorno e dell’intero Paese.

E’ convinzione della SVIMEZ – che provvede comunque a porre disposizione, di seguito a questa introduzione, che viene da me pronunciata, anche una più ampia documentazione scritta, suscettibile di dibattito – che progressi significativi possano essere conseguiti, nel merito, attraverso l’adozione di elementi di “federalismo fiscale” che portino all’abbandono del criterio della “spesa storica” e ad una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nei confronti dei cittadini. Anche se, a quest’ultimo riguardo, non può non segnalarsi il rischio che i vantaggi attesi dall’introduzione del federalismo possano trovare un qualche depotenziamento in connessione con gli attuali sviluppi della politica italiana; l’investitura fiduciaria dei candidati – da parte dei livelli centrali dei partiti e dei maggiori loro esponenti in sede di elezioni amministrative o di scelte relative a tecnici e dirigenti – può di fatto rendere meno stringenti gli effetti della “responsabilizzazione”, rispetto a cittadini e territori.

E’ altresì convinzione della SVIMEZ:

– che debba essere salvaguardato il *principio dell’uguaglianza* di tutti i cittadini dovunque risiedano, nel senso che le differenze nei livelli delle prestazioni dovrebbero essere contenute nei limiti dell’esercizio dell’autonomia degli Enti, mentre per le prestazioni essenziali l’obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le differenze in atto, che non sempre sono riconducibili a “cattiva amministrazione”;

- che debba essere assicurata la sostenibilità finanziaria di tutti gli Enti territoriali, e di ciascuno di essi individualmente considerato. L’assegnazione di risorse insufficienti a “*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*”, secondo l’indicazione del comma 4 dell’art. 119 della Costituzione, costringerebbe gli Enti meridionali ad aumentare i livelli di tassazione e/o ad utilizzare, per la copertura di oneri riguardanti funzioni *normali*, le risorse destinate, in base al comma 5 dell’art. 119, ad interventi per lo sviluppo e per la coesione, che ancora una volta risulterebbero sostitutive e non aggiuntive;
- che il sistema di finanziamento previsto, non solo non debba essere in contrasto con l’obiettivo della riduzione degli squilibri economico-territoriali, ma debba convivere con l’obiettivo di una specifica politica e di adeguate risorse. Per la SVIMEZ non si tratta di una mera rivendicazione, quasi rituale, a favore del Mezzogiorno, ma della riaffermazione, come recita lo Statuto dell’Associazione e come hanno testimoniato i suoi fondatori, precipuamente il Prof. Pasquale Saraceno, di una visione unitaria degli interessi del Paese, nella quale non può non collocarsi in posizione preminente il problema dello sviluppo del Mezzogiorno. Se vi è ancora spazio per questa visione unitaria, in cui comunque continuiamo fermamente a credere nonostante troppi segnali negativi, allora non può non esservi una seria e stabile riforma dell’intero sistema di finanziamento delle Amministrazioni pubbliche centrali e locali che preveda e consenta – contestualmente – una forte politica per lo “sviluppo” e la “coesione”.

Purtroppo il testo del disegno di legge licenziato dal Senato contiene un nuovo articolo, concordato tra maggioranza e opposizione, che potrebbe andare in direzione opposta rispetto a quanto da noi auspicato. Si tratta dell’art. 21, con il quale si tende quasi ad escludere qualsiasi specificità al Mezzogiorno, negandone di fatto la condizione di strutturale sottosviluppo. Come più ampiamente argomentato nel documento che segue questa introduzione, frutto dell’impegno del Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di “federalismo fiscale”¹, il citato articolo 21 propone, per l’intero Paese, una ricognizione degli interventi infrastrutturali, da ricondurre nell’ambito degli interventi di cui all’art. 119, comma quinto della Costituzione: oggetto della

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

ricognizione sono, presumibilmente, tutte le infrastrutture non a carico dello Stato, tra le quali quelle individuate come interventi finalizzati agli obiettivi del comma 5 sarebbero poste a suo carico, in un programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

Tra i criteri in base ai quali effettuare la ricognizione, viene dato rilievo ai parametri della “densità della popolazione” e della “densità delle unità produttive”, a fronte di una generica “valutazione delle dotazioni infrastrutturali esistenti in ciascun territorio”; viene altresì posto l’accento sulla considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna e della specificità insulare, mentre manca qualsiasi riferimento al Mezzogiorno, alla necessità di individuazione di interventi strategici, non solo per la riduzione del divario infrastrutturale con il resto del Paese, ma anche per attivarne lo sviluppo, che non può non riguardare la produzione di beni e servizi, ma anche adeguata e qualificata occupazione, ed elevata produttività del lavoro e dell’economia.

Nessuno nega i problemi di congestione dei traffici presenti in alcune aree del Centro-Nord per l’insufficienza relativa delle infrastrutture rispetto alle esigenze di possibile espansione e competitività del sistema produttivo. Ciò che si contesta è il fatto che tali infrastrutture debbano essere finanziate nell’ambito degli interventi previsti dal comma 5, e non attraverso le risorse che finanziano le funzioni normali degli Enti territoriali, che nelle aree ricche del Paese avranno, anche in attuazione di questa riforma che li favorisce, maggiori risorse da investire nei loro territori. Ciò che è in discussione è la scala di priorità degli interventi nazionali, in presenza di una tendenziale limitazione nelle risorse disponibili: in particolare porre in posizione di preminenza le esigenze infrastrutturali riferite alla densità demografica e produttiva delle aree *avanzate e forti* rispetto a quelle delle aree *meno dotate* di popolazione e con una *scarsa presenza* di attività produttive, significa in concreto riconoscere agli abitanti, ad esempio, della Calabria un livello di mobilità ridotta, perché essi sono pochi in un territorio ampio, e perché molti sono i disoccupati.

In ragione delle considerazioni esposte, la SVIMEZ propone di inserire e dare preminenza, tra i principi e i criteri direttivi in base ai quali effettuare la ricognizione, indicati nell’art. 21, la valutazione dei parametri del *deficit infrastrutturale* e del *deficit di sviluppo*.

Altre questioni che riteniamo importante sottoporre all'attenzione del Parlamento, e sulle quali formuliamo proposte migliorative, riguardano: aspetti di coerenza costituzionale delle norme del disegno di legge; modalità di finanziamento delle funzioni attribuite agli Enti territoriali (sostenibilità finanziaria); attuazione dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, che ha ad oggetto gli interventi speciali. Esse vengono qui sintetizzate nei punti che seguono.

1. Nella parte I del documento depositato oggi dalla SVIMEZ sono poste alcune questioni che attengono alle compatibilità tra le norme del disegno di legge delega Calderoli e la Costituzione vigente. Alcune di esse potrebbero essere frutto di mere sviste; esse, tuttavia, vanno se del caso corrette, per evitare che sorgano nel prosieguo problemi, al di là delle intenzioni del legislatore.

Un primo esempio: l'art. 2, comma 3, lett *e*) del D.d.l., l'art. 119, comma 4 della Costituzione non è correttamente citato. Sembra, per come la norma è scritta, che sia il totale dei tributi, unitamente alle compartecipazioni ed al fondo perequativo, da porre a fronte del fabbisogno, al fine di assicurare la tenuta dei bilanci degli Enti, con riferimento al livello *normale* delle prestazioni. In questo modo, quale che sia il fondo perequativo, vi sarà un livello di tributi che consente il finanziamento integrale. Il punto è quello che i tributi dell'art. 119, comma 2, che consentono la copertura integrale del fabbisogno sono quelli che definiscono, per tutti gli Enti ed anche per quelli più ricchi, la "capacità fiscale", che dovrebbe evidentemente essere parametro esogeno. Nel documento allegato sono proposte pur minime variazioni in grado di far superare il problema.

Un secondo esempio: appare una forzatura dell'art. 53 della Costituzione, che, con ogni probabilità, è mera svista, conseguente all'insistenza su uno strumento finanziario incongruo, come la "riserva di aliquota". Ciò che conta, in base all'art. 53, è la progressività del sistema tributario (che è prodotta, in ultima analisi, dalla progressività dell'IRE – imposta sui redditi – e non quella del *singolo tributo*, come si dice invece nell'art. 7, comma 1, lett. *c*).

2. La questione dei "costi *standard*", sulla base dei quali dovrebbe essere calcolato il fabbisogno finanziario per il finanziamento delle funzioni riconducibili ai

livelli essenziali delle prestazioni (di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*) ha forti implicazioni sia sul piano costituzionale che sul piano della sostenibilità finanziaria.

Interpretazioni imprecise riferite ai “costi *standard*” possono compromettere i diritti dei cittadini, in tutte le Regioni d'Italia, in ordine ai livelli *essenziali* delle prestazioni. Ciò che conta è che in ciascuna Regione l'entità delle risorse sia congrua, il che, evidentemente, non è assicurato da valori medi, o da analoghi artifici di natura algebrica. Occorrerebbe perciò, in via preliminare, stabilire, al livello di delega, le variabili pertinenti (e ciò vale anche per gli Enti locali), nell'analisi che dovrà essere condotta. Inoltre, è ben chiaro che costo e fabbisogno *standard* non sono grandezze “obiettive” (come si dice, invece, nel comma 2, lett. *f*), dell'art. 2 del disegno di legge), ma implicano una valutazione da parte di un soggetto cui si riconosca ruolo nella *governance* del sistema, ed adeguata capacità tecnica.

Sul piano della determinazione dei “costi *standard*” sono circolate elaborazioni secondo le quali il “costo *standard*” sarebbe determinato in riferimento al *benchmark* risultante dalla spesa media della Regione presa come riferimento per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione (quella a più alta capacità fiscale pro capite) o dalla spesa media (sempre riferita a queste funzioni) di alcune Regioni ritenute più efficienti.

In questa metodologia proposta per la formulazione dei “costi *standard*” si celano alcune ambiguità e pericoli. Il *benchmark* da adottare a tale scopo, infatti, non può avere come riferimento la spesa storica di una o più Regioni, perché si farebbe riferimento a volumi di produzione determinati nel passato che non erano improntati a *standard* di adeguatezza/efficienza: i servizi essenziali di sanità, assistenza sociale e istruzione potrebbero, ad esempio, essere prodotti ed erogati con una spesa pro capite molto bassa, o perché le istituzioni sub-nazionali (che erogano tali servizi) hanno scelto forme di finanziamento che coinvolgono i cittadini attraverso il pagamento di *ticket* e o di altre forme di compartecipazione alla spesa, oppure le stesse istituzioni possono avere scelto di ridurre la quantità e la qualità dei servizi offerti dall'ente, fidando sul maggiore livello di reddito medio dei propri cittadini. In tale ipotesi, la quantità e la qualità dei servizi erogati nelle Regioni di riferimento potrebbero essere inadatti a soddisfare i bisogni delle popolazioni delle altre Regioni. Tale *benchmark*, infine, potrebbe risultare insufficiente perché trascurerebbe del tutto le diversità strutturali, quali *il peso dei fattori di scala, della struttura della popolazione, della struttura del territorio, e le*

caratteristiche economiche, quali il peso delle attività produttive, nonché i differenziali di reddito pro capite tra le diverse aree territoriali.

3. Il meccanismo di finanziamento delle spese riferite a funzioni “non riconducibili” ai livelli essenziali delle prestazioni, prevede che l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi, che finanziavano tali funzioni, sia attribuito alle Regioni attraverso una “aliquota di equilibrio”, riferita all’addizionale IRE, e cioè proporzionalmente alla base imponibile IRE dei contribuenti di ciascuna Regione; viene inoltre introdotto un meccanismo perequativo per le Regioni a minore capacità fiscale, con “l’obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale”. Importante, nel meccanismo descritto, è il riferimento alla spesa storica e a questo riguardo un particolare problema si verifica in riferimento alle risorse del fondo perequativo, di cui alla legge 549/1995, che costituiscono oggi, per le Regioni a minore capacità fiscale, una parte rilevante dei finanziamenti a fronte delle spese per funzioni non essenziali: una elaborazione effettuata applicando a tali trasferimenti il meccanismo previsto dal disegno di legge ha mostrato che tale meccanismo provocherebbe una forte redistribuzione territoriale del finanziamento per funzioni quali agricoltura, turismo, attività produttive, ed altre. Tali effetti derivano dalla particolare natura di tale fondo, che serviva a perequare le entrate delle Regioni a minore capacità fiscale a seguito della devoluzione alle Regioni dell’accisa sulla benzina.

Al riguardo la SVIMEZ ritiene che, nella individuazione dei trasferimenti da sopprimere [in primo luogo il Fondo perequativo ex legge 549/1995], debba essere tenuto adeguatamente conto della loro origine e finalità, in modo da non sottoporre al meccanismo di riparto, previsto per il finanziamento delle funzioni non essenziali, anche somme riferibili a servizi *essenziali* o ad obiettivi macro-territoriali di “sviluppo” e di “coesione”.

4. Per quel che riguarda gli interventi previsti nel comma 5 dell’art. 119 della Costituzione [che più opportunamente sarebbero da indicare come “*interventi per lo sviluppo e per la coesione*”, anziché “*interventi speciali*”, come fa il disegno di legge], è da lamentare l’indeterminatezza delle norme di attuazione, che non fissano i principi cui dovrà attenersi il Governo nel predisporre i decreti delegati. In particolare risulta priva

di indicazioni specifiche la disposizione della lettera d) comma 1 dell'art.15 del disegno di legge, che prevede l'individuazione "di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". La proposta della SVIMEZ è quella di dare effettivo valore a queste norme, attraverso la specificazione delle modalità con cui dovrebbero essere effettuati gli interventi riguardanti la riduzione del divario economico e sociale tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. In concreto si propone di aggiungere la seguente locuzione:

“l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione.”

L'organizzazione degli interventi in un piano organico non è una riproposizione del vecchio intervento straordinario, ma esprime piuttosto l'esigenza di costruire, nel diverso contesto di competenze disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, una politica per il Mezzogiorno che, attraverso il superamento della frammentarietà degli interventi e del loro scarso valore strategico, sia in grado di produrre un impatto decisivo sul sistema civile e produttivo dell'area. Necessario corollario di una tale politica dovrebbe essere la pluriennalità del finanziamento, che invece anche nel testo licenziato dal Senato continua ad essere indicato come affidato alla manovra annuale di finanza pubblica.

5. Sempre sul comma 5 dell'art. 119, la SVIMEZ non concorda con la norma che prevede l'*intesa con le Regioni* nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione delle risorse destinate dallo Stato agli interventi per lo *sviluppo* e la *coesione*, in quanto essa di fatto indebolirebbe fortemente quella posizione di primato che, come rilevato dalla Corte Costituzionale, il comma 5 dell'art. 119 riconosce allo Stato, e la funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema che lo Stato stesso è chiamato a svolgere in un ordinamento istituzionale multilivello. Né un sistema di codecisione tra Regioni e Stato è in grado di assicurare la visione d'insieme degli interessi del Paese e la maggiore responsabilizzazione che, con il "federalismo fiscale" si intende perseguire. Il coinvolgimento delle Regioni dovrebbe pertanto essere limitato all'emissione di un "*parere*".

6. Nel merito, infine, dei temi di approfondimento indicati come di particolare interesse dalle Commissioni, relativamente al problema della disponibilità di dati e di valutazioni quantitative, la SVIMEZ non può non lamentare le difficoltà che anch'essa ha incontrato nell'effettuare simulazioni dei possibili effetti a livello territoriale delle norme riguardanti il finanziamento delle funzioni non essenziali, in mancanza di dati di base riferiti ai trasferimenti presenti nel bilancio dello Stato, che attualmente finanziano tali funzioni. La ricostruzione della situazione attuale è 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; su di essa pertanto occorrerà aprire un ampio confronto, in modo da arrivare ad una base dati condivisa.

La SVIMEZ si dichiara disponibile e interessata a questo confronto, mettendo a disposizione la propria esperienza di analisi territoriali, sia per una sistematica riflessione su tali questioni, che per eventuali forme di supporto tecnico agli organismi istituzionali.

I. Alcune questioni di costituzionalità del disegno di legge.

L'utilità di un testo ambizioso e lungamente atteso, quale è quello che è riferito all'applicazione dell'art. 119 della Costituzione (A.C. 2105) consiste nella capacità di esso di fornire delle risposte. L'obiettivo del disegno di legge è la riforma dei meccanismi dell'Amministrazione pubblica, in termini di efficacia, efficienza, economicità. Il superamento, nella sede dei decreti delegati, degli elementi di problematicità che il testo oggi in discussione mostra, costituisce condizione per il raggiungimento di questa finalità, come essa è specificata negli art. 1 e 2 del disegno di legge. Su questa base le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera potranno "valutare possibili modifiche al testo approvato dal Senato", come è scritto nella comunicazione del 4 febbraio scorso dal Presidente Giorgetti, a noi inviata.

Intendiamo al riguardo dire fin da subito che i principi cui la legge si ispira sono chiaramente indicati nei due articoli iniziali di essa, sicché la questione si pone sul piano, evidente e necessario, del chiarimento. Le norme costituzionali cui facciamo riferimento sono quelle che seguono.

1. L'art. 119, comma 4, della Costituzione

Nel comma è scritto:

"Le risorse derivanti dalle entrate di cui ai commi precedenti consentono [agli Enti territoriali] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Le risorse indicate nel comma 4 consistono (cfr. i commi 2 e 3) nei "tributi ed entrate *propri*" e "nelle compartecipazioni al gettito di tributi erariali *riferibile* al territorio", nel "fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Questa norma è tradotta nel disegno di legge delega (cfr. la lettera e) del comma 2 dell'art. 2) con la proposizione che segue:

"le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate *proprie* di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il *normale* esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

Si tratta di una norma importante, in cui costituisce elemento decisivo, sul piano del chiarimento, il fatto che si faccia riferimento al *normale* esercizio delle funzioni. Va, tuttavia, rilevato che vi è differenza tra il testo costituzionale e quello oggi proposto.

Il primo va letto nel senso che sono indicati *tributi propri* ed entrate proprie: i tributi propri nel contesto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 119, non sono altra cosa, come la Corte costituzionale ha chiarito, che i *tributi propri derivati*², istituiti con legge statale, che definiscono (concorrono a definire), ai fini del comma 3, la *capacità fiscale* degli Enti. I tributi indicati nel disegno di legge delega sono, invece, *tutti* i tributi.

Potrebbe trattarsi di semplice svista, che giova comunque correggere. Vale tuttavia la pena, nell'occasione, usare una formulazione più esplicita, che rimuova ogni incertezza (e possibile manipolazione).

Potrebbe scriversi, ad esempio, all'art. 2, comma 2, lettera e) – in luogo della norma che inizia con le parole “le risorse derivanti...” – l'espressione che segue:

“L'entrata standard che è prodotta da tributi ed entrate propri, le compartecipazioni e, per gli Enti a minore capacità fiscale, il fondo perequativo di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite”.

Si rinvia, nel testo ipotizzato, a competenze esclusive dello Stato, che potrà regolare le quantità in modo appropriato. Ciò precisato, potrebbe essere tuttavia utile aggiungere alla fine dell'art. 8, comma 1, lettera i) quanto segue: *“ove occorra, risorse erariali erogate agli Enti a minore capacità fiscale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), e 119, comma 3, della Costituzione consentono ad essi di finanziare integralmente, come è stabilito nell'art. 2, comma 2, lettera e), il fabbisogno normale, con riferimento alle spese di cui ai punti 1 e 2 della lettera a)”.*

2. L'art. 53, comma 2, della Costituzione

È giustamente affermata tra i principi (cfr. l'art. 2, comma 2, lettera i) del disegno di legge delega) la “coerenza con i principi di cui all'art. 53 della Costituzione”. In detto art. 53, al comma 2, è stabilito che “il sistema tributario è informato a criteri di progressività”; *invece*, nella lettera c) dell'art. 7 del disegno di legge delega ci si limita ad assicurare “la coerenza con la struttura della progressività

² Nella sentenza n. 37 del 26 gennaio 2004 si legge: “... oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva”. “Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali”.

del singolo tributo”, trascurando in tal modo l’effetto dell’IRE (Imposta sui redditi) sulla progressività complessiva del sistema.

Tutto ciò apre una pericolosa via per la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento tributario, “premiando” la ricchezza, e concorrendo in tal modo al rischio di una rottura, dagli esiti impensabili, dell’unità economica di un Paese dualistico come il nostro.

La questione a ben vedere, concerne il tema della riserva di aliquota.

L’art. 7 del disegno di legge delega Calderoli indica al comma 1, lettera b), sub 2, tra i tributi delle Regioni “le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali”. Una ipotesi possibile e, nello stesso tempo, l’ipotesi più problematica, concerne l’IRE; la riserva di aliquota opererebbe nel senso che la tassazione di un certo segmento dell’insieme dei redditi spetterebbe alle Regioni. Ad esempio, l’aliquota più alta oggi applicata (43 % per i redditi superiori a 75.000 euro) rientrerebbe nel potere impositivo delle Regioni: per tutti i redditi fino all’importo anzidetto si applica la scala di aliquote stabilita dallo Stato; per la sola parte di reddito al di sopra di 75.000 euro è attribuito alle Regioni, come è scritto nella lettera c) del comma 1 dello stesso art. 7, il potere di modificare l’aliquota (nel limite massimo di incremento che la legge statale stabilisca), nonché di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

L’ipotesi proposta, in cui è attribuita alle Regioni l’aliquota più elevata applicata ai maggiori redditi, è quella cui è relativamente più agevole pensare, dato che sarebbero oggetto di queste scelte solo i redditi più elevati, cui corrisponde un numero relativamente ridotto di contribuenti. Se si pensa, invece, ad una soluzione come quella proposta dalla Regione Lombardia, l’aliquota riservata è la minore (le minori?) tra quelle applicate, sicché sono soggetti ad essa la totalità dei contribuenti.

Tutto ciò impatta sulla progressività del tributo, del che ci si ripromette di tener conto, ma impatta altresì sulla *progressività del sistema tributario considerato nel suo complesso*. Vi è, al riguardo, una esigenza evidente di correzione.

L’ipotesi proposta è in contraddizione, nella stessa legge delega, con il principio stabilito nell’art. 2 della legge (cfr. la lettera n) del comma 2) di esclusione di “ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale”.

Con riferimento all'addizionale, nel caso dell'IRE, ha rilievo il punto che carattere precipuo dell'addizionale, *per quanto concerne la platea dei contribuenti*, è la proporzionalità del tributo rispetto alla base imponibile, quale che sia il livello del reddito; perciò, l'addizionale non modifica, ancora con riferimento alla platea dei contribuenti, la progressività dell'IRE; la norma che limita al solo caso dell'addizionale la compatibilità rispetto al principio del divieto delle doppie imposizioni ha perciò perfettamente senso. Riportiamo qui di seguito, in Tab. 1, alcuni dati, i quali mostrano che se ci riferiamo all'insieme dei cittadini (cioè all'IRE come strumento di finanziamento degli Enti territoriali) anche l'addizionale produce la necessità di importanti trasferimenti perequativi.

Tab. 1. *Analisi del prelievo IRE per zona geografica. Anno d'imposta 2005.*

Ripartizioni territoriali	PIL pro capite		Reddito imponibile per contribuente		Reddito imponibile per abitante		Imposta lorda per contribuente		Imposta lorda per abitante		Contribuenti su abitanti (%)
	(migl. di euro)	(Italia = 100)	(migl. di euro)	(Italia = 100)	(migl. di euro)	(Italia = 100)	(migl. di euro)	(Italia = 100)	(migl. di euro)	(Italia = 100)	
Centro-Nord	28,6	117,7	17,4	106,7	10,3	121,2	4,7	106,8	2,8	121,7	74,4
- Nord-Ovest	29,4	121,0	18,1	111,0	11,0	129,4	4,9	111,4	3,0	130,4	74,3
- Nord-Est	28,3	116,5	16,3	100,0	9,8	115,3	4,3	97,7	2,6	113,0	75,8
- Centro	27,8	114,4	17,1	104,9	10,0	117,6	4,6	104,5	2,6	113,0	74,0
Mezzogiorno	16,5	67,9	13,2	81,0	5,2	61,2	3,5	79,5	1,3	56,5	60,0
- Sud	16,3	67,1	13,1	80,4	5,1	60,0	3,4	77,3	1,3	56,5	60,1
- Isole	16,8	69,1	13,6	83,4	5,3	62,4	3,6	81,8	1,4	60,9	59,9
Italia	24,3	100,0	16,3	100,0	8,5	100,0	4,4	100,0	2,3	100,0	69,4

Fonte: ISTAT e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

3. *L'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione*

La norma indicata stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Al riguardo, sono motivo di preoccupazione le ricorrenti notizie secondo le quali, per ciascuna Regione, l'importo del fabbisogno concernente i livelli essenziali delle prestazioni *ex art. 117 comma 2, lettera m)*, della Costituzione potrebbe essere calcolato per media (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 con simili artifici aritmetici. Ciò potrebbe produrre, in numerosi casi, violazioni plateali della norma costituzionale. Quest'ultima assicura ai cittadini un livello di servizi definito come *essenziale*; a fronte di esso, lo Stato pone, o si ripromette di porre, con la lettera d) dell'art. 8, comma 1, della legge delega Calderoli, un insieme "dedicato" di risorse, determinato "in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna Regione". Ciò richiede, come è scritto nella stessa legge delega (cfr. l'art. 8, lettera b), del comma 1) per ciascun Ente e ciascuna prestazione una stima *corretta* dei costi, cioè dello specifico ammontare di risorse da porre a fronte dei servizi e della spesa che questo ammontare comporta. Al riguardo, la tecnica dei "costi *standard*" implica un percorso logico, a partire dalle funzioni di produzione dei servizi, destinato ad assicurare, in *condizioni di uguaglianza*, ai cittadini le prestazioni di cui si tratta. Tutto ciò tenendo conto di ogni *pertinente* variabile, in modo tale che quanto viene considerato essenziale sia effettivamente garantito ai cittadini.

4. *La questione dei "costi standard"*

La ragione delle preoccupazioni proposte sub 3) è nella genericità del contenuto che al riguardo la legge delega reca. Giustamente la questione dei "costi *standard*" è posta al centro del D.d.l. Calderoli. Ad essa è fatto riferimento nel comma 2, lettera f), dell'art. 2 del disegno di legge, in cui è prevista la "determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo o fabbisogno *obiettivo* che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'Ente territoriali e il numero dei residenti, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni".

Con riferimento alla norma citata, si può tentare di avanzare alcune valutazioni circa il grado di plausibilità delle proposizioni che essa contiene. Il punto decisivo è quello che vi sono numerose formulazioni, nella teoria economica, della nozione di costo *standard*, che hanno finalità e contenuti tra loro molto diversi. Non soltanto la scelta tra di esse, ma anche l'effettivo contenuto che esse esprimono non è "obiettivo", ma rinvia alle valutazioni di coloro che *abbiano titolo* a formularli: avere titolo comporta una specifica competenza tecnica che il soggetto interessato (*stakeholder*)

riconosca ad essi e comporta altresì uno specifico ruolo nella *governance* del sistema cui la determinazione dei “costi *standard*” sia riferita.

È da rilevare altresì che qualsiasi determinazione di “costo *standard*” è riferita alla condizione tecnico-produttiva specifica dell’ente/azienda in cui le prestazioni sono originate. Tali condizioni possono essere misurate ove esse siano adeguatamente rilevate nei sistemi contabili e quindi informatici della *governance* che ha l’obbligo di soddisfare gli *stakeholder*.

Occorre osservare, inoltre, che l’efficienza e l’efficacia rinviano non alla determinazione di un costo *standard* riferito ad un singolo punto della funzione dei costi, ma alla determinazione, su un tratto rilevante di essa, di una *curva*, che a sua volta rinvia ad una analisi economica.

Per di più, è trascurata nella proposizione che abbiamo riportato (ed anche, a dire il vero, nell’impianto complessivo del disegno di legge delega) la questione della *economicità*: ciò che conta non è la minimizzazione, in un momento determinato e con riferimento ad una quantità *data*, dell’importo del costo, ma la sostenibilità del sistema, per *tutti* gli Enti, nel medio periodo, cioè appunto la questione della economicità delle gestioni.

5. *L’art. 119, comma 2, della Costituzione*

La norma indicata prevede, come abbiamo già avvertito, che gli Enti territoriali “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali *riferibile* al loro territorio”. Nell’art. 2, comma 2, lettera ee) del disegno di legge delega Calderoli è stabilito il principio della “territorialità dei gettiti delle compartecipazioni, in conformità a quanto previsto dall’art. 119 della Costituzione”: il punto è ribadito nell’art. 7, comma 1, lettera d).

Per “principio di territorialità” si intende nel corrente dibattito il punto che il gettito dei tributi, *anche erariali*, appartenga al territorio in cui esso viene riscosso. Questo assunto non ha alcun sostegno nelle norme costituzionali vigenti, che hanno con chiarezza ben altra impostazione: l’art. 53 della Costituzione, già citato, stabilisce che tutti sono tenuti a concorrere al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, e debbono attendersene un ritorno (art. 3) in termini di uguale trattamento, quale che sia la loro residenza (quale che sia il “territorio”).

La forzatura consiste nel punto che la “territorialità”, che si assume l’art. 119 stabilisca, viene riferita al gettito dei tributi oggetto di compartecipazione, allorché invece la *riferibilità al territorio*, nella norma costituzionale, è meramente criterio di riparto di compartecipazioni a tributi erariali. Per di più, il concetto di riferibilità, come l’“Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale” aveva avvertito, attiene a valutazioni diverse da quella che, per quanto concerne l’IVA è menzionata nel punto 1 della lettera d) del comma 1 dell’art. 7 del D.d.l. Calderoli.

6. *L’art. 117, comma 2, lettera e) e l’art. 119, comma 3, della Costituzione*

Nella prima norma è affermata la competenza esclusiva dello Stato, in materia di perequazione delle risorse finanziarie; nella seconda, conseguentemente, è detto che spetta alla legge dello Stato stabilire e disciplinare, per i territori a minore capacità fiscale, il fondo perequativo. Anche nel D.d.l. Calderoli, all’art. 9, comma 1, è affermato il *carattere verticale* del fondo perequativo. Ma al medesimo art. 9, comma 1, lettera g), sub 2, si afferma, invece, che il fondo perequativo è “alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni”.

Si osserva che l’espressione “gettito prodotto” è atecnica; essa non può leggersi nel senso che il gettito riscosso in una determinata Regione sia “prodotto” dai suoi abitanti, visto che le questioni della traslazione e delle specificazioni concernenti la percussione lo impediscono. In realtà, per le grandi imposte nazionali (IRE; IRES; IVA) i cittadini (tutti i cittadini, compresi quelli a cui capita di risiedere nel Mezzogiorno) pagano le imposte, a parità di ricchezza (di capacità contributiva) in misura uguale, ed hanno uguali diritti sul gettito che sia da esse ottenuto.

II. La sostenibilità del sistema di finanziamento

Un ulteriore tema che la SVIMEZ pone in questa Audizione riguarda la verifica della sostenibilità per tutto il sistema delle autonomie del modello di federalismo fiscale che deriva dall'applicazione delle norme del disegno di legge delega approvato al Senato. I rilievi e le proposte che vengono fatti hanno l'obiettivo di contribuire all'approfondimento del dibattito nelle Commissioni Bilancio e Finanze e della Camera, per eliminare alcuni dubbi e perplessità su questioni presenti nel D.d.l. che, a parere nostro, potrebbero rendere l'attuazione del federalismo fiscale non sostenibile per tutte le Regioni e gli Enti locali, e per ciascuno di essi singolarmente considerato.

1. Il finanziamento delle funzioni "riconducibili" all'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione secondo il criterio del "costo standard"

Per il finanziamento delle funzioni essenziali, si è trovato un accordo unanime (Regioni, parlamentari dei vari schieramenti, ecc.) sulla necessità dell'avvio per tutti i livelli istituzionali di un percorso graduale di superamento della "spesa storica" e della costruzione di un meccanismo di distribuzione delle risorse coerente con il "costo standard" (art. 8, comma 1, punto b).

La SVIMEZ ritiene che obiettivamente non si possa chiedere che nel D.d.l. Calderoli siano esposti tutti gli elementi utili per la determinazione dei "costi standard" su cui parametrare la copertura dei fabbisogni. Si dovrà necessariamente delegare questo compito alla Commissione tecnica paritetica (prevista nell'art. 4 del D.d.l.) e alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo (prevista nell'art. 3), affinché si lavori nella fase dei decreti attuativi per portare a soluzione gli aspetti problematici che esistono nella individuazione dei "costi standard", come dimostra la difficoltà da sempre incontrata nella definizione di soluzioni condivise anche in un settore, quello sanitario, in cui pure l'informazione è molto ampia. Siamo tuttavia convinti che si possa utilizzare il lavoro di queste Commissioni parlamentari, ed il successivo dibattito alla Camera, per dare alcune prime indicazioni per la costruzione dei "costi standard", affinché, già da ora, ci si allontani dalle ipotesi che sembrano emergere da alcune elaborazioni, ancora riservate, ma di cui si sono avute notizie dalla stampa (ad esempio, quelle del Ministero del Welfare e della Sanità). Secondo tali ipotesi, il costo standard sarebbe determinato in riferimento ad un *benchmark*, risultante

dalla spesa media della Regione presa come riferimento per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione (quella a più alta capacità fiscale pro capite) o dalla spesa media (sempre riferita a queste funzioni) di alcune Regioni ritenute più efficienti, che le altre Regioni dovrebbero imitare³.

In questa metodologia proposta per la formulazione dei “costi *standard*” si celano alcune ambiguità e pericoli. Il *benchmark* da adottare a tale scopo non può avere come riferimento la spesa storica di una o più Regioni: si farebbe riferimento, infatti, a volumi di produzione determinati nel passato che non erano improntati a *standard* di adeguatezza/efficienza. I servizi essenziali di sanità, assistenza sociale e istruzione, potrebbero, ad esempio, essere prodotti ed erogati con una spesa pro capite molto bassa o perché le istituzioni sub-nazionali (che erogano tali servizi) hanno scelto forme di finanziamento che coinvolgono i cittadini attraverso il pagamento dei *ticket* e altre forme di compartecipazione alla spesa, oppure in quanto le stesse istituzioni possono avere scelto di ridurre la quantità e la qualità dei servizi offerti dall'ente, fidando sul maggiore livello di reddito medio dei propri cittadini. In tale ipotesi, la quantità e la qualità dei servizi erogati nelle Regioni di riferimento potrebbero essere non adeguati a soddisfare i bisogni delle popolazioni delle altre Regioni. Tale *benchmark*, infine, potrebbe risultare insufficiente perché trascurerebbe del tutto le diversità strutturali, quali *il peso dei fattori di scala, della struttura della popolazione, della struttura del territorio, e le caratteristiche economiche, quali il peso delle attività produttive, nonché i differenziali di reddito pro capite tra le diverse aree territoriali.*

Le Regioni del Mezzogiorno hanno da tempo accettato la sfida, contenuta nell'art. 8, comma 1, punto b) del D.d.l., della costruzione di un meccanismo di distribuzione delle risorse coerente con il “costo *standard*” per le funzioni essenziali, perché ritengono che ciò possa consentire di ridurre sprechi e inefficienze nella gestione della spesa pubblica erogata a livello territoriale; allo stesso tempo, però, esse rifiutano l'applicazione di metodi di individuazione del “costo *standard*” che possano condurre a riduzioni dolorose delle prestazioni pubbliche, o che costringano gli amministratori regionali ad aumentare tributi e tariffe locali per la loro erogazione.

³ Per la sanità, l'esercizio di stima basato su “un'assunzione grossolana” (Corte dei Conti, Audizione al Senato del 17 novembre 2008) mostra che gli effetti sarebbero per tutto il sistema una “riduzione del costo complessivo netto di circa 2,2 miliardi, pari al 2,5 per cento in meno rispetto al risultato 2007”.

2. Il meccanismo di finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera m)

Nel comma 4 dell'art. 119 del nuovo Titolo V della Costituzione vediamo enunciato il principio della sufficienza delle risorse: "le risorse derivanti... consentono ai... di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". L'art. 2, comma 1, lett. e) del D.d.l. Calderoli esprime una norma, a nostro parere, simile, quando afferma che "le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di *finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite*". Come si vede non ci sono distinzioni o classificazioni tra le varie funzioni per la copertura integrale (non della spesa storica) del "normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

Questa norma, tuttavia, ci sembra subito disattesa da altre norme presenti nello stesso D.d.l. Calderoli. Per le spese relative alle competenze non riconducibili alle disposizioni di cui all'art. 117, lettera m) e p), il D.d.l. approvato al Senato, nel comma 1 dell'art. 8, afferma: "l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2) è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito al livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi". Ciò significa che l'*aliquota dell'addizionale* all'IRPEF è scelta in modo da garantire che la Regione "media" (che solo per caso può corrispondere ad una specifica Regione) riesca a compensare i trasferimenti soppressi, senza necessità di trasferimenti perequativi.

Le Regioni con PIL pro capite inferiore alla media e con conseguenti entrate fiscali proprie pro capite minori di quelle della Regione "media", pur applicando un'aliquota *standard* sulla base imponibile dell'addizionale IRPEF, otterranno un incremento di gettito pro capite inferiore a quello della Regione "media". Esse avranno bisogno di quote del fondo perequativo necessarie a finanziare, secondo il principio della capacità fiscale, l'esercizio delle competenze diverse da quelle concernenti le prestazioni essenziali.

Questo meccanismo ha una controindicazione: le Regioni più "povere" in termini di PIL pro capite non sono in grado anche con le quote del fondo perequativo - con il criterio della regione "media" - di raggiungere la somma dei trasferimenti

soppressi.

Nella sostanza si è ben lontani dall'assicurare quella perequazione della capacità fiscale prevista dal quarto comma dell'art. 119 della Costituzione, e dall'art. 2, comma 1, lett.e) del D.d.l. Calderoli, necessaria a garantire uno *standard* di prestazioni da erogare anche per le funzioni non ritenute essenziali.

3. Valutazione di possibili effetti finanziari del meccanismo di finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lettera m)

Il meccanismo del finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lett. m), così come indicato nel D.d.l. approvato dal Senato, ricalca sostanzialmente il testo approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2007, che rappresentava la sintesi impegnativa di diversi convincimenti dei Presidenti delle Regioni, operata con spirito di coesione.

Occorre, però, ricordare che tutto il dibattito che si è svolto l'anno scorso è stato condizionato dal limite metodologico dell'assenza di una serie di dati e di parametri che avrebbero permesso di valutare, con il dovuto livello di approfondimento, l'effettivo impatto delle diverse misure che si proponevano.

Alcune ricerche e lavori effettuati in questi ultimi mesi (Corte dei Conti, SVIMEZ, ISSFRA, ecc.) hanno permesso di verificare gli effetti potenziali della normativa inserita nel D.d.l.. Queste verifiche, pur partendo da dati di base (sui trasferimenti della Bassanini e sui trasferimenti relativi al fondo perequativo della legge 549/95) in parte diversi negli ammontari, indicano tuttavia *univocamente* che l'applicazione del meccanismo della perequazione della capacità fiscale provocherebbe una redistribuzione interregionale della spesa nei settori agricoltura, turismo, attività produttive, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio, ecc.. I trasferimenti, infatti, si ridurrebbero al Sud, a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord.

La SVIMEZ ha sempre affermato che riduzioni della spesa pro capite possono essere sicuramente giustificate e opportune per evitare sprechi e inefficienze delle Regioni del Sud (che ci sono), ma quello che preoccupa è che con l'applicazione del meccanismo di finanziamento e di perequazione fiscale contenuti nel D.d.l. approvato al Senato siano finanziate in minor misura nel Mezzogiorno funzioni legate direttamente ed indirettamente allo sviluppo economico.

La SVIMEZ auspica, dunque, che possano riaprirsi spazi per rivedere profondamente il meccanismo di finanziamento delle funzioni non fondamentali (così come prevede il comma quarto dell'art. 119 della Costituzione, e come ripreso nell'art. 2, comma 1, lett e) del D.d.l.), o che, almeno, si tenga presente che, come detto, parte significativa di queste funzioni sono riferibili ad obiettivi di sviluppo territoriale e di "coesione". In questo senso deve essere letta la proposta di modifica che la SVIMEZ pone alla Vostra attenzione per il finanziamento e per l'applicazione del meccanismo della perequazione per queste funzioni non inseribili nella lett. m) dell'art. 117.

4. Una proposta di modifica per il finanziamento delle funzioni non inserite nella lettera m) dell'art. 117 della Costituzione

Un approfondimento si richiede per quel che riguarda il fondo ex perequativo della legge 549/1995, sul quale sono state effettuate le valutazioni di cui si è detto in §3.

E' importante ricordare che il fondo perequativo era ripartito tra le Regioni in misura pari alla differenza, in ogni Regione, tra l'importo dei trasferimenti soppressi e il gettito regionale dell'accisa: le quote del fondo erano, pertanto, più elevate per le Regioni più povere, a compensazione delle loro scarse entrate prodotte dalla compartecipazione sull'accisa. Una ripartizione dei fondi ex 549/95 secondo il D.d.l. Calderoli avrebbe come conseguenza una perdita considerevole di tali risorse per le Regioni che godevano in misura maggiore di questi fondi per compensare i trasferimenti soppressi nel 1995. Il fondo ex 549/95, da perequativo, si trasformerebbe in un fondo ripartito in modo direttamente proporzionale alle risorse e al reddito delle Regioni. I bilanci delle Regioni sarebbero destinati a presentare deficit crescenti, o a ridurre l'ammontare dei servizi erogati.

La SVIMEZ ritiene, dunque, necessario proporre che i trasferimenti dell'ex fondo perequativo della legge 549/95, considerandone origine e finalità, non siano inseriti in modo automatico nelle risorse da ripartire secondo il meccanismo della perequazione fiscale del D.d.l.

In particolare, la modifica che si propone è che si provveda ad una valutazione esplicita e prioritaria dei contenuti dei programmi di trasferimento della Legge 549/95: quando le somme inserite nell'ex fondo perequativo riguardano le spese relative a servizi essenziali della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, è evidente che le modalità del finanziamento devono essere assimilate alle funzioni essenziali, e quindi

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

III. Questioni relative agli interventi speciali (comma 5 dell'art. 119 della Costituzione)

1. La perequazione infrastrutturale

Le norme riguardanti l'attuazione del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione trovano collocazione nell'art. 15 del disegno di legge n. 2105 all'esame della Camera (art. 14 del disegno di legge originario), ma altre importanti disposizioni sono contenute nell'art. 21 denominato "perequazione infrastrutturale", introdotto nel corso dell'esame del provvedimento al Senato.

Queste disposizioni prevedono una ricognizione degli interventi infrastrutturali da ricondurre nell'ambito degli interventi di cui all'art. 119, comma quinto, della Costituzione: oggetto della ricognizione sono, presumibilmente, tutte le infrastrutture non a carico dello Stato, tra le quali quelle individuate come interventi finalizzati agli obiettivi del comma 5, sarebbero poste a carico dello Stato, in un programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

I criteri in base ai quali effettuare la ricognizione sono così indicati:

- a) valutazione dell'estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione del parametro della densità della popolazione e della densità delle unità produttive;
- c) considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna;
- d) valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- e) valutazione della specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

La ricognizione non equivale ad inserimento nel programma da finanziare in base al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione ma ne costituisce comunque la base: così i criteri indicati per la sua effettuazione sono importanti in quanto indicativi di un modo di interpretare le finalità specifiche e i contenuti degli interventi del comma 5, la cui definizione non è affrontata nell'art. 15 del disegno di legge.

Desti preoccupazione l'accento posto sul "parametro della densità della popolazione e della densità delle unità produttive" a fronte di una generica "valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio"; desti altresì

preoccupazione l'accento sulla considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna e della specificità insulare, mentre manca qualsiasi riferimento al Mezzogiorno, alla necessità di individuazione di interventi strategici, non solo per la riduzione del divario infrastrutturale con il resto del Paese, ma anche per attivarne lo sviluppo.

Nessuno nega i problemi di congestione di alcune aree del Centro-Nord per l'insufficienza delle infrastrutture rispetto alle possibilità di espansione del sistema produttivo, e la necessità di trovare risorse per sopperire a tale carenze. Ciò che si contesta è il fatto che tali infrastrutture debbano essere finanziate nell'ambito degli interventi previsti dal comma 5, forzando le finalità in esso indicate, e non attraverso le risorse che finanziano le funzioni normali degli Enti territoriali che nelle aree ricche del Paese avranno, anche in attuazione di questa riforma che li favorisce, maggiori risorse da investire nei loro territori. Quanto poi al rilievo che viene riconosciuto agli effetti negativi dell'insularità, non si vede perché non si debba tener conto anche dei problemi della Calabria che isola non è, ma ha analoghe difficoltà legate alla sua perifericità e, a differenza della Sicilia e della Sardegna, dispone di un ammontare di risorse minore in quanto Regione a statuto ordinario.

Ciò che è in discussione è la scala di priorità degli interventi, in presenza di una limitazione nelle risorse disponibili: in particolare porre in primo piano le esigenze infrastrutturali riferite alla densità demografica e produttiva rispetto a quelle delle aree meno dotate di popolazione e con una scarsa presenza di attività produttive significa in concreto riconoscere agli abitanti, ad esempio, della Calabria un livello di dotazioni fisiche e di servizio, soprattutto di trasporto e comunicazioni, ridotta perché sono pochi, in un territorio ampio, e disoccupati.

In ragione delle considerazioni esposte, la SVIMEZ propone le seguenti modifiche:

- *inserire, dopo la lettera a) del primo comma dell'art. 21, il punto aa) “valutazione del parametro del deficit infrastrutturale e del deficit di sviluppo”;*
- *modifica della lettera d) inserendo dopo la parola “valutazione” la locuzione “delle carenze”, in modo che la valutazione non riguardi i livelli assoluti ma sia riferita ai divari di dotazione.*

2. Il problema della destinazione territoriale delle risorse

La questione fondamentale però, in generale, è quella delle risorse; non vi sarebbero problemi se lo Stato potesse aumentare in misura sensibile la spesa per investimenti sia al Nord che al Sud del Paese, ma lo impedisce la situazione della finanza pubblica italiana e la grave recessione in atto. Così il rischio è quello che per finanziare opere nelle regioni del Nord si sottraggano risorse agli interventi al Sud. Nell'art. 15 del disegno di legge delega, che tratta specificatamente degli interventi speciali del comma 5 dell'art. 119, la lettera b) del comma 1 prevede la confluenza dei contributi, individuati come speciali, esistenti nel bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Il riferimento è alle somme che, dopo delibera CIPE di assegnazione, sono state iscritte su appositi capitoli di spesa intestati agli Enti territoriali. Nulla viene detto, invece, sulle risorse in dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate in attesa di essere trasferite. Ancorché già prenotate dalle delibere CIPE di programmazione finanziaria, negli ultimi anni tali risorse sono state considerate una riserva alla quale attingere per realizzare opere diverse da quelle programmate per il riequilibrio territoriale delle aree in ritardo di sviluppo del Paese: tale comportamento, fortemente criticato dalle forze politiche e dalle Amministrazioni meridionali, troverebbe ora piena giustificazione nelle disposizioni dell'art. 21 del disegno di legge che consentirebbe di utilizzare le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate per interventi nelle zone sviluppate del Paese, aprendo la strada ad una modifica delle norme che dispongono la destinazione dell'85% di tali risorse al Mezzogiorno⁴.

3. Organicità e pluriennalità degli interventi per il Mezzogiorno

Un riferimento alle aree sottoutilizzate e, implicitamente al sottosviluppo meridionale è contenuto nella lettera d) comma 1 dell'art. 15 che recita:

“individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.”

Questa formulazione è il residuo di un articolo nel quale era prevista l'individuazione di forme di fiscalità di vantaggio (ora art. 7, comma 1, lettera c) e in effetti, salvo il riferimento della coesione alle “aree sottoutilizzate”, sembra quasi una

⁴ Legge 133/2008, art. 6-quater; D.L. 185/2008, art. 18.

riaffermazione del contenuto del comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. La proposta della SVIMEZ è quella di dare più effettivo valore a queste norme, attraverso la specificazione delle modalità con cui dovrebbero essere effettuati gli interventi riguardanti la riduzione del divario economico e sociale tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. In concreto si propone di aggiungere la seguente frase:

“l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione.”

L'organizzazione degli interventi in un piano organico non è una riproposizione del vecchio intervento straordinario, ma esprime piuttosto l'esigenza di costruire, nel diverso contesto di competenze disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, una politica per il Mezzogiorno che, attraverso il superamento della frammentarietà degli interventi e del loro scarso valore strategico, sia in grado di produrre un impatto importante, e decisivo, sul sistema civile e produttivo dell'area. Necessario corollario di una tale politica è la *pluriennialità* del finanziamento, che non può essere legato alla manovra annuale di finanza pubblica. L'inserimento nella lettera a) comma 1 dell'art. 15, avvenuto nel corso della discussione al Senato, del riferimento al metodo della programmazione pluriennale, non incide sulla norma contenuta nella successiva lettera e) che delega la determinazione delle risorse ai provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. In questo modo le decisioni possono essere prese al di fuori di vincoli pluriennali ed è data ampia libertà al Governo di disporre delle risorse dedicate agli obiettivi del comma 5.

4. Ruolo delle Regioni e autonomia dello Stato

Un altro aspetto, di particolare rilievo, della normativa di attuazione del comma 5 è quello relativo al coinvolgimento delle Regioni: nel testo dell'art. 15 (comma 1, lettera e) è prevista l'*intesa* in sede di Conferenza unificata nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione delle risorse destinate agli interventi speciali del comma 5.

Al riguardo va rimarcato che il testo costituzionale usa le parole “lo Stato destina”; esse indicano in modo chiaro una competenza dello Stato ad intervenire finanziariamente per le finalità previste nel comma 5, anche in materie di competenza

delle Regioni. E' quanto è stato precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 451/2006: “Proprio l'art. 119, quinto comma, della Costituzione consentirebbe *interventi speciali* dello Stato e stanziamenti di *risorse aggiuntive* nel bilancio statale per sostenere finalità ed ambiti di legislazione che non sono attribuiti alla competenza legislativa *naturale* dello Stato. Se, al contrario, si ritenesse che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione) dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione dell'art. 119 Cost., allora la disposizione risulterebbe *inutile e priva di effettivo contenuto precettivo*”.

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

Gli interessi generali del Paese non possono infatti essere considerati la sommatoria degli interessi delle singole Regioni: al riguardo è stato osservato che “La Corte ragiona di necessità di una *visione d'insieme* che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005) e di livelli regionali a ciò *strutturalmente inadeguati* (sentenza n. 285/2005); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004).”⁵. Né un sistema di *codecisione* con lo Stato, che toglie trasparenza alle decisioni, sembra in linea con la maggiore responsabilizzazione degli Enti, che con il federalismo fiscale si intende perseguire.

E' quindi cruciale per lo sviluppo del Mezzogiorno, ma anche per l'unità economica e sociale del Paese, che gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare per gli interventi per la coesione *non siano oggetto di “intesa” in sede di Conferenza unificata, ma siano di stretta competenza dello Stato, salvo il “parere”*

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

delle Regioni, in base al principio di leale collaborazione più volte richiamato dalla Corte Costituzionale.

5. *Interventi per lo “sviluppo” e la “coesione”*

Infine un cenno merita la proposta avanzata dalla SVIMEZ di denominare gli interventi del comma 5 *interventi per lo sviluppo e per la coesione* anziché *interventi speciali*, proposta che non ha trovato accoglimento durante la discussione al Senato. L'opportunità di tale modifica viene qui ribadita, non solo per evitare la confusione che può ingenerarsi con “l'esecuzione di interventi speciali” che costituisce, insieme “all'attribuzione di risorse aggiuntive”, una delle modalità di intervento dello Stato previste appunto dal comma 5, ma anche per esprimere in modo più adeguato l'importante funzione che nel nuovo sistema di federalismo fiscale è assegnata agli interventi previsti in tale comma.