

A cura di
Gianfranco Postal
Mauro Marcantoni

La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT

interventi di:
Luca Antonini, Gianfranco Cerea, Ivano Dalmonego, Flavio Guella



1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*

La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla pubblica amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*
Collana diretta da Mauro Marcantoni

1. Nadio Delai, Mauro Marcantoni, *Lo sviluppo come responsabilità diffusa. Primo rapporto sulla classe dirigente in Trentino*
2. Mauro Marcantoni, Vincenzo Veneziano, *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province Autonome. Modelli, strumenti ed esperienze a confronto*
3. Alberto Mancinelli, *La comunicazione sostenibile. Valori, reputazione e governo nelle democrazie complesse*
4. Umberto Martini, Josep Ejarque (a cura di), *Le nuove strategie di destination marketing. Come rafforzare la competitività delle regioni turistiche italiane*
5. Sara Guelmi, *ES.SER.CI. Esperienze di Servizio Civile. Il punto sulle attività delle Regioni*
6. Mauro Marcantoni, *Il Dirigente Pubblico come agente di innovazione*
7. Censis, tsm-Trentino School of Management, *Da Sovrano a Sistema. La metamorfosi dello Stato*
8. Ugo Morelli, Silvia Bruno (a cura di), *Il linguaggio crea mondi. Esplorazioni sulla natura dell'esperienza estetica e creativa*
9. Stefano Girella (a cura di), *Organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche. L'ambito soggettivo nel sistema degli appalti europeo e nazionali*
10. Loris Gaio (a cura di), *Project Management: elementi teorici e applicazioni. Metodi ed evidenze empiriche per il turismo*
11. Ugo Morelli, Gabriella De Fino (a cura di), *Management dell'arte e della cultura. Competenze direzionali e relazioni lavorative nelle istituzioni dell'arte e della cultura*
12. Mauro Marcantoni, Efisio Espa (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*
13. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*
14. Gianfranco Postal, Mauro Marcantoni (a cura di), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*

A cura di
Gianfranco Postal
Mauro Marcantoni

La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT

interventi di:
Luca Antonini, Gianfranco Cerea, Ivano Dalmonego, Flavio Guella

Hanno contribuito alla realizzazione del volume:

- Paola Molignoni (Coordinamento generale);
- Flavio Guella (Coordinamento scientifico);
- Michela Boldrer (Supporto tecnico).

In copertina: Fortunato Depero, *Rissa rustica*, 1936-1944, olio, 91 x 60 cm,
Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto),
Fondo Depero (Archivio Fotografico Mart)

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2011
Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Sommario

1. La sfida del federalismo fiscale	Pag.	7
Introduzione	»	7
1.1. Prospettive di attuazione della legge delega n. 42 in materia di federalismo fiscale e problematiche affrontate, di <i>Luca Antonini</i>	»	11
1.2. La disciplina della finanza regionale italiana; evoluzione e prospettive, di <i>Flavio Guella</i>	»	16
1.3. Federalismo fiscale. Tematiche di fondo, di <i>Gianfranco Cerea</i>	»	51
1.4. Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province Autonome delineato dall'“Accordo di Milano”, di <i>Ivano Dalmonego</i>	»	61
1.5. Appendice: normativa di riferimento	»	78

*1. La sfida del federalismo fiscale**

Introduzione

La legge sul “Federalismo fiscale” prevede un riassetto generale della fiscalità nazionale e una riorganizzazione complessiva dell’attuale sistema dei tributi statali, regionali e locali dando attuazione concreta alla potestà legislativa delle regioni in materia tributaria, loro attribuita dall’articolo 119 della Costituzione. Tale potestà legislativa era prevista anche prima della riforma del 2001 negli statuti speciali, ma è stata sempre negata dall’apparato statale che si è opposto ai tentativi delle Regioni a Statuto speciale, ivi compresa la Provincia Autonoma di Trento, di intervenire in materia tributaria (vedasi l’impugnativa del Governo contro la legge finanziaria provinciale 2010 in merito ad esenzioni Irap, imposta “regionale” per definizione e per destinazione dei flussi finanziari).

Tale riassetto della fiscalità definito dal nuovo articolo 119 della Costituzione introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifica della seconda parte, Titolo V della Costituzione), in virtù dell’articolo 10 della medesima legge costituzionale e dei principi dell’ordinamento sanciti più volte dalla Corte Costituzionale, si estende nelle parti in cui risulta più favorevole, anche alle autonomie speciali, mentre non riguarda direttamente l’autonomia speciale il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie, né gli strumenti di perequazione ad esso correlati. Ciò sia in quanto rimangono in vita le norme speciali in materia di finanza regionale previste da ogni singolo Statuto speciale, sia perché il nuovo sistema che attua l’au-

* Coordinatori: Mauro Marcantoni, Gianfranco Postal. Relatori: Luca Antonini, Consigliere Ministro dell’Economia, Professore ordinario Università di Padova; Flavio Guella, Dottore di ricerca Università di Trento; Gianfranco Cerea, Professore ordinario Università di Trento; Ivano Dalmonego, Segretario Generale della Provincia Autonoma di Trento.

onomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali non risulta in concreto più favorevole di quello oggi in vigore per le autonomie speciali.

Anche se il sistema dell'autonomia finanziaria previsto per le Regioni a Statuto ordinario non si applica a quelle a Statuto speciale in virtù di quanto previsto dai rispettivi Statuti, l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 sul "Federalismo fiscale" prevede comunque espressamente il concorso delle Regioni a Statuto speciale:

- a) al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà;
- b) all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario (in particolare dal Patto di Stabilità per il riequilibrio della Finanza Pubblica e lo Sviluppo).

Tale Concorso si realizza (nei modi e secondo i criteri stabiliti) attraverso la disciplina che sarà introdotta da apposite Norme di Attuazione dei rispettivi Statuti, da approvare ed emanare secondo quanto previsto da ciascuno Statuto (per il Trentino Alto Adige/Südtirol con decreti legislativi approvati dal Consiglio dei Ministri, su proposta-parere della Commissione paritetica cosiddetta dei 12).

Le predette Norme sono da definire entro lo stesso termine (24 mesi) previsto per l'emanazione dei decreti delegati che disciplineranno il Federalismo fiscale per le Regioni Ordinarie.

Le Norme di Attuazione dovranno disciplinare:

- a) Criteri e modalità per il perseguimento nella specifica Regione o Provincia Autonoma dei predetti Obiettivi mediante:
 - 1) Trasferimento o delega di ulteriori funzioni statali, con risparmi per il bilancio dello Stato;
 - 2) Assunzione a carico del bilancio regionale di spese di competenza dello Stato;
 - 3) Altre modalità atte ad assicurare risparmi a favore del bilancio dello Stato;
- b) Il Coordinamento tra le leggi statali in materia di Finanza Pubblica (in primis leggi finanziarie) e le corrispondenti leggi regionali e delle Province Autonome (anche con riferimento alla finanza locale, esercitando le funzioni di Finanza Locale in luogo dello Stato);
- c) I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario in modo da consentire alle Regioni e Province Autonome di esercitare la loro potestà legislativa in materia tributaria (regionale).

Le Norme di attuazione dovranno tenere conto di una serie di principi e criteri enunciati dall'articolo 27: in particolare, degli svantaggi strutturali permanenti, quali quelli derivanti dalle caratteristiche orografiche del terri-

torio (montuosità), o dalla dispersione della popolazione, o dalla insularità, che si riflettono necessariamente sul costo dei servizi e delle infrastrutture; ma anche delle attuali condizioni di sviluppo socio-economico, correlate soprattutto ai livelli di reddito pro-capite (sopra o sotto la media nazionale).

Le questioni aperte per le Autonomie speciali in generale

Per quanto riguarda in generale tutte le Autonomie speciali la questione maggiormente rilevante è data dalla previsione (art 27, comma 7) della Costituzione, presso la Conferenza Unificata e per ciascuna Regione e Provincia Autonoma, di un tavolo bilaterale per la definizione delle linee guida del concorso delle Autonomie speciali; e quindi per la definizione degli indirizzi per l'elaborazione delle norme di attuazione statutaria sopra ricordate, nonché per la valutazione della congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli Statuti, verificandone la coerenza con i principi della stessa legge delega e (in generale) con i nuovi assetti della finanza pubblica.

La soluzione definita per il Trentino Alto Adige

Per il Trentino Alto Adige e le Province Autonome di Trento e di Bolzano la questione ha già trovato soluzione attraverso una modalità del tutto specifica anche rispetto a quanto previsto dal ricordato articolo 27 della legge sul Federalismo fiscale. Infatti, nel mese di dicembre 2009 il Governo e le Province Autonome hanno sottoscritto un accordo che ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige ha costituito la base di una vera e propria modifica del Titolo VI dello Statuto stesso, cioè di quella parte che è riferita alla disciplina dell'autonomia finanziaria della Regione e delle due Province Autonome.

Tale Accordo è stato poi trasposto nell'articolo 2, commi da 106 a 126, della legge finanziaria dello Stato per il 2010 (legge 23.12.2009, n. 191).

L'Accordo e la conseguente legge statale contengono sia modifiche testuali dello Statuto che norme a se stanti e transitorie.

L'essenza dei contenuti è così sintetizzabile:

1. Il sistema delle entrate della Provincia è focalizzato a) sulla compartecipazione ai gettiti tributari statali riferibili al territorio provinciale, ancorché versati allo Stato fuori del territorio medesimo, e b) sui tributi da legislazione provinciale, destinati alla Provincia o agli Enti locali, costituiti in parte da addizionali a tributi statali in parte da tributi totalmente provinciali o locali.

2. Vengono eliminate le altre fonti di finanziamento concorrente, quali la quota sostitutiva della precedente compartecipazione all'Iva all'importazione, la cosiddetta "Quota variabile" e la partecipazione al riparto di fondi statali destinati al finanziamento delle Regioni ordinarie.

3. Vengono previste, quale concorso delle Province Autonome e della Regione all'obiettivo della perequazione e della solidarietà tra territori a reddito e capacità fiscali più elevata e territori svantaggiati, l'assunzione di funzioni statali e dei relativi oneri, anche in forma di delega, ma comunque con beneficio a favore del bilancio dello Stato, nonché di una partecipazione a progetti di sviluppo socioeconomico dei territori di confine con la Regione Lombardia e con la Regione Veneto ed altre iniziative che assicurino comunque uno sgravio al bilancio statale di almeno 100 milioni di euro all'anno per ciascuna Provincia Autonoma.

4. Vengono previste nuove forme e modalità di partecipazione delle Province agli obblighi di riequilibrio della finanza pubblica derivanti anche dal patto di stabilità e sviluppo europeo e dal patto di stabilità interno che lo attua in Italia: tali forme e modalità sono essenzialmente riconducibili ad accordi periodici Province-Stato, allo strumento dei saldi di bilancio programmati e concordati e alle misure che le Province stesse dovranno attuare attraverso le proprie leggi per assicurare il coordinamento tra finanza provinciale e locale, e finanza statale.

5. Vengono individuati alcuni settori specifici nei quali opererà comunque – a decorrere dal 1.1.2010 – la delega di funzioni ed il trasferimento di oneri in capo alle Province: per Trento tali deleghe sono riferite all'Università di Trento e ai cosiddetti ammortizzatori sociali (cassa integrazione guadagni ordinaria e speciale, mobilità e assegni di disoccupazione).

6. Vengono definite tutte le partite arretrate, con l'individuazione delle somme spettanti alle Province a titolo di compartecipazioni ai gettiti erariali arretrati e a titolo di quote variabili nonché di rimborso degli oneri per funzioni delegate in passato dallo Stato e soggette ancora alla previsione del rimborso dei relativi oneri da parte dello Stato medesimo.

Lo sviluppo delle tematiche di questo seminario

Tre dunque sono i livelli sui quali si concentrano i seguenti contributi:

a. da un lato, l'approfondimento e la valutazione del significato più ampio della legge n. 42 del 2009 che attua la Costituzione in una parte fondamentale per il sistema delle Regioni e delle autonomie locali italiane, quale è appunto la concreta autonomia di entrata e di spesa, anche alla luce dell'evoluzione del sistema della finanza regionale in Italia;

b. dall'altro, l'approfondimento e la valutazione sul piano della finanza regionale e locale in generale degli effetti e delle valenze di questa evoluzione del sistema delle autonomie ordinarie e dei loro enti locali, valutandolo anche in relazione alla situazione della finanza delle autonomie speciali, in modo da avere una rappresentazione adeguata anche delle passate, presenti e future possibili interferenze e correlazioni;

c. dall'altro ancora, l'approfondimento del valore e del significato dell'Accordo che ha portato alla modifica del Titolo VI dello Statuto, ma anche ad un significativo cambiamento di fatto dei rapporti della Provincia Autonoma con lo Stato e con le altre autonomie, sia ordinarie che speciali.

L'analisi svolta pertanto è dedicata ad un approfondimento della tematica generale che investe tutto il sistema delle autonomie regionali e locali della Repubblica, al suo significato sul piano costituzionale e ordinamentale, ma anche sul piano dell'economia della scienza delle finanze, per poi concludersi con un'adeguata disamina dell'Accordo che ha cambiato una parte essenziale dello Statuto di Autonomia (con un'operazione quindi che, al di là del suo valore formale di legge rinforzata in quanto collegata ad un'intesa preventiva tra livello statale e locale, in ogni caso ha un valore di fatto sostanzialmente costituzionale e statutario, fondamentale per la Comunità trentina).

1.1. Prospettive di attuazione della legge delega n. 42 in materia di federalismo fiscale e problematiche affrontate, di Luca Antonini*

Le riforme in senso federalista dell'ordinamento italiano hanno preso le mosse, come noto, dal 1998 con la riforma Bassanini ed il federalismo amministrativo, per poi passare con la riforma costituzionale del 2001 al federalismo legislativo; tuttavia sul piano del federalismo nel finanziamento degli enti si è rimasti ad un livello totalmente arretrato, e questo crea una serie di problemi di sistema.

Effettivamente l'istituzione delle Regioni ha reso ancora più marcate le differenze economiche all'interno dello Stato, aumentando il divario già esistente. A partire dagli anni '70 la logica di fondo è stata quella di un re

* Consigliere del Ministro dell'Economia e Finanza, Professore presso l'Università degli Studi di Padova.

gionalismo dell'uniformità; in questo modo il rischio dell'autonomia è stato calibrato sulla Regione in condizioni economiche peggiori, dando anche alle Regioni con un livello di sviluppo più avanzato il solo livello di autonomia e di competenze che ci si poteva permettere per le Regioni più arretrate.

Lo scopo dell'uniformità era quello di garantire le condizioni di uguaglianza nel Paese, cioè il principio di uguaglianza, dovendosi evitare che si producano differenze nella prestazione dei servizi.

Tale metodo invece ha portato proprio ad una differenziazione tra Regioni, che è notevolmente aumentata nel corso degli anni. Ciò significa che la logica del federalismo e dell'uniformità è stata una logica inappropriata, un metodo inadeguato rispetto allo scopo che voleva perseguire perché le differenze, anziché diminuire, sono aumentate. E sono aumentate ancora di più con l'accelerazione che c'è stata nel processo del federalismo.

Il meccanismo in base al quale una Regione è competente dal punto di vista del modello legislativo e dal punto di vista della funzione amministrativa, ma tuttavia lo Stato rimane pagatore di ultima istanza, non è sostenibile. Questa tuttavia è la logica che è stata introdotta, trasferendo funzioni senza trasferire al contempo la responsabilità finanziaria.

L'attribuzione dei poteri alle Regioni in assenza di federalismo fiscale ha prodotto una cultura politica inaccettabile per cui viene premiato non l'amministratore efficiente ma l'amministratore che riesce ad ottenere il più alto livello di trasferimenti erariali dallo Stato.

La legge 42, approvata con l'astensione delle opposizioni, cerca di rimediare a questo.

Anche i fondi europei presentano evidenti situazioni di inefficienza nel loro utilizzo; o non vengono utilizzati o vengono utilizzati per finalità di scarsa utilità. Spesso sono stati impiegati per complicare la vita alle imprese, aggravando la burocrazia.

La priorità dovrebbe invece essere rappresentata dagli investimenti in infrastrutture, e da questo punto di vista la riforma persegue un modello di perequazione infrastrutturale. Si prevede cioè che le risorse al Sud vadano innanzitutto investite in infrastrutture e che vi sia un canale prioritario per il loro impiego per evitare di spendere male, per ciò che non è prioritario.

Attuare il federalismo è estremamente difficile perché in Italia pur non essendo stato realizzato un sistema di federalismo fiscale è stato di fatto attuato il federalismo contabile; la legge di contabilità regionale è, infatti, materia concorrente e quindi lo Stato pone i principi mentre la Regione dà attuazione agli stessi, potendosi quindi qualificare una stessa spesa in modo diverso da una Regione all'altra. Una società per azioni applica le regole

del Codice Civile, ma non per questo è minata nella sua autonomia; la sua autonomia risiede nelle scelte strategiche, non nella regola contabile. Allo stesso modo, per le Regioni la regola contabile deve essere unica per permettere la confrontabilità, a tutela dei terzi, dei cittadini e dei creditori.

Vista la necessità di calcolare i costi standard le differenze contabili diventano un problema relevantissimo, essendo impossibile calcolare i costi di prestazione dei servizi se si hanno leggi di contabilità prive di elementi uniformi. Nel decreto “salva infrazioni”, c.d. Decreto Ronchi, si è imposta una codifica unitaria, così che i dati delle Regioni possano essere tradotti in modo comparabile.

Altra operazione preliminare è stata il censimento dei trasferimenti erariali che devono essere soppressi. I vari fondi a carattere speciale verranno, infatti, eliminati per creare un fondo unico da fiscalizzarsi.

A livello di meccanismi operativi, poi, la legge delega disegna un sistema molto solidale e nello stesso tempo molto responsabilizzante; si prevede cioè che per le funzioni relative ai livelli essenziali di sanità, assistenza sociale e istruzione, ci sia un finanziamento integrale, calcolato però al costo standard del servizio. Si passa così dal criterio della spesa storica a quello del costo standard senza più trasferimenti; si dà ad ogni Regione un'autonomia impositiva ed una quota del fondo perequativo tale da consentire di finanziare integralmente sanità, assistenza, istruzione e spese di trasporto (e quindi vi sarà un livello che arriva al 92%-93% del bilancio regionale commisurato al costo standard).

Mentre la spesa storica finanziava il servizio e l'inefficienza, il costo standard mira al finanziamento del solo servizio. Per le situazioni di inefficienza ci deve essere un piano di rientro, che andrà attuato anche con fissazione di un periodo transitorio che la legge identifica in cinque anni.

Lo stesso avviene a livello comunale e provinciale dove la legge identifica transitoriamente le funzioni fondamentali degli enti locali. Tali funzioni fondamentali verranno poi finanziate al livello di fabbisogno standard, così che anche qui vi sarà garanzia di copertura integrale, però non più al livello della spesa storica.

Per le spese non essenziali delle Regioni, il criterio di perequazione è la capacità fiscale; quindi in tale settore vi è un livello di differenziazione maggiore tra Regione e Regione, perché la perequazione non porta più ad un finanziamento integrale. Vi sarà quindi maggiore differenziazione, ma indubbiamente se guardata in generale la legge delega garantisce fortemente il principio di uguaglianza, perché il criterio di perequazione della “capacità fiscale” è solo posto quale alternativo al costo standard per una serie di servizi minori.

Evidentemente la capacità fiscale è un criterio molto sperequato, tant'è vero che questo criterio del costo standard viene ripreso dal disegno di legge già approvato dal Governo Prodi, per realizzare una riforma il più equilibrato possibile; la riforma deve essere sostenibile visto il gap esistente tra Regioni, e deve mirare a realizzare ciò che è ragionevolmente possibile, mettere un freno alle inefficienze ma nel rispetto del principio di uguaglianza.

Il costo standard è quindi un criterio molto rispettoso del principio di uguaglianza ma anche molto difficile da applicare e da calcolare. L'alternativa era il criterio della capacità fiscale.

È estremamente complicato fare un'analisi del costo standard, perché aumentando i determinanti ci si avvicina sempre più al criterio della spesa storica, però da un punto di vista di principio il costo a fabbisogno standard garantisce al contempo il principio di uguaglianza e l'efficienza; si garantirà, infatti, un servizio e un finanziamento a prescindere dalla capacità contributiva, ma senza finanziare le inefficienze. Se si perequa in base alla capacità fiscale, invece, chi ha più risorse continuerà ad avere più servizi senza un tetto minimo garantito al calare del reddito. Il costo del servizio, invece, è un criterio basato sul principio di uguaglianza ma il processo di attuazione costituisce un'operazione estremamente complicata, soprattutto in un contesto di scarsa comparabilità dei dati. La determinazione del costo del fabbisogno standard diviene allora una questione politica che passerà attraverso la Conferenza Unificata.

L'ordinamento come detto si è spinto verso livelli elevati di federalismo amministrativo e legislativo, tramite la riforma Bassanini e la riforma costituzionale del 2001, ma è mancato tutto quell'apparato di riforme di contorno che serviva per renderlo operativo. Sulla carta le Regioni italiane godono di un tasso di decentramento di competenze legislative che è più alto di quello delle Province canadesi, però non vi sono gli strumenti che servono per gestirlo, come ad esempio il Senato federale o un sistema di Conferenze adeguato.

Inoltre il fatto che il sistema sia basato sui trasferimenti, e quindi su di un modello di finanza derivata, rende come detto il tutto estremamente inefficiente e deresponsabilizzante. Solo l'introduzione di un'autonomia impositiva effettiva, che consenta il finanziamento del costo del fabbisogno standard, può portare a superare questi elementi di debolezza del sistema. Se la Regione decidesse di impegnare spese per prestare servizi al di sopra del fabbisogno standard l'onere conseguente sarebbe a suo carico, con conseguente onere di aumentare la pressione fiscale.

La legge n. 42 introduce poi un modello di manovrabilità delle addizio-

nali, al fine di valorizzare l'autonomia delle Regioni. I trasferimenti soppressi – attorno ai 4 miliardi di euro – andranno ad essere finanziati con un incremento di tali addizionali Irpef manovrabili e con una riduzione della quota Irpef statale. L'Irap, in attesa della sua sostituzione diventerà anche esso più manovrabile.

Regioni ed enti locali di conseguenza verranno maggiormente coinvolti nella lotta all'evasione, dato che essendo più prossimi al contribuente saranno i primi recettori delle situazioni di evasione ed elusione.

A livello locale si possono immaginare diversi scenari; anche qui vi è, infatti, un sistema che si è stratificato nel tempo, fatto di tanti piccoli tributi. Si dovrebbe pensare ad un grande tributo, una service tax, con una forte semplificazione del sistema ed un'elevata manovrabilità sulle aliquote (più che sulle dichiarazioni e sugli imponibili, perché con 8 mila Comuni non è possibile creare 8 mila sistemi tributari).

Le compartecipazioni rimarrebbero in ogni caso anche in questo settore una dimensione importante, in primis per la compartecipazione all'Iva, che andrebbe legata maggiormente al territorio tramite un principio di territorialità con il quale si dà all'ente la quota dell'accertato sul suo territorio, e non una quota dei consumi Istat come avviene oggi, dato che un consumo Istat non può portare a rilevare l'evasione.

Infine, un capitolo importantissimo è quello del federalismo demaniale, posto che l'aspetto domenicale determina il passaggio anche della competenza. Una volta attuato il federalismo demaniale le Regioni potranno quindi anche legiferare, per esempio, in tema di canoni demaniali.

Il federalismo demaniale prevede il trasferimento dei beni ai territori che possono valorizzarli, che sono interessati a valorizzarli. Questo provvedimento inoltre rilancia l'idea dei fondi immobiliari, dato che il Comune può chiedere che il bene venga attribuito direttamente al proprio fondo. Si tratta di fondi immobiliari in cui possono entrare anche i privati e da cui sono stati tolti una serie di paletti che ponevano dei limiti all'utilizzo degli stessi come, per esempio, l'obbligo di dismissione. L'obbligo di dismissione del fondo entro un certo numero di anni era uno dei fattori che, infatti, aveva limitato la diffusione dei fondi immobiliari. Il fondo immobiliare potrà divenire uno strumento importantissimo perché permette di fare leva creditizia, ossia dà un rendimento, per cui può rappresentare un'operazione utile attraverso la quale il Comune interviene a riqualificare le zone urbane.

1.2. La disciplina della finanza regionale italiana: evoluzione e prospettive, di Flavio Guella*

1.2.1. La prima attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Un'adeguata scelta normativa in materia di finanza regionale costituisce, come noto, una delle fondamentali premesse dell'autonomia, senza la quale l'attribuzione di competenze e funzioni agli enti territoriali risulta di fatto svuotata di significato pratico. I campi di intervento riservati nell'ordinamento italiano agli enti sub statali sono infatti, tanto prima del 2001 così come dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, limitati ai settori delle politiche pubbliche¹, rispetto ai quali la spesa pubblica si presenta quale mezzo indispensabile per l'attuazione degli indirizzi politici regionali.

Già la formulazione originaria della Costituzione repubblicana prevedeva quindi una base normativa specificamente preposta a garantire che le istituende amministrazioni regionali fossero dotate non solo dei mezzi finanziari, ma pure della libertà di gestione degli stessi, che già all'epoca era vista come precondizione necessaria per l'attuazione di un regionalismo "politico" e non solo "amministrativo"².

L'articolo 119 attribuiva così agli enti regionali "autonomia finanziaria", ovvero libertà di gestione delle entrate e delle spese, che doveva però essere esercitata nelle forme e nei limiti fissati con legge della Repubblica, con conseguente attribuzione al livello statale di governo di una funzione di "coordinamento" della finanza pubblica che si rivela ovviamente di centrale importanza³.

In materia di entrate si precisava poi che le Regioni potessero fruire di tributi propri e di quote di tributi erariali; entrate che – a tutela dei livelli quantitativi di spesa delle amministrazioni territoriali – dovevano comunque essere adeguate ad adempiere alle "funzioni normali" dell'ente, con a

* Dottore di ricerca, Università di Trento.

¹ E non si estendono invece all'ordinamento civile e penale, nonché al settore dell'ordinamento giudiziario, il che rappresenta un "sintomo" del carattere non federale ma regionale del sistema Italiano.

² L'originario articolo 119 si collocava nel quadro del più generale compromesso raggiunto in Assemblea costituente circa la natura del neointrodotta assetto regionale dello Stato, costituendone assieme alle competenze, alla forma di governo, alle tutele ed ai controlli, un elemento centrale nella definizione del livello di autonomia politica, ed anzi la vera e propria "pietra angolare" dell'autonomia regionale. È questa la nota espressione di Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, CEDAM, 1976, 906.

³ Coccozza V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, Jovene, 1979.

riguardo un riferimento specifico, contenuto in Costituzione, ai “bisogni” delle Regioni.

Dalla lettura dell’articolo 119 emergevano quindi alcuni concetti guida per la disciplina della finanza regionale, che accanto al carattere “autonomo” doveva valorizzare anche i riferimenti al “fabbisogno” ed alle “funzioni normali” regionali⁴.

Detta formulazione evidentemente poteva condurre a svariati modelli di finanza regionale, ma individuava comunque un confine di massima che pareva idoneo a precludere l’opzione del legislatore nazionale – che intervenisse nell’esercizio della sua competenza di coordinamento – per sistemi finanziari eccessivamente lesivi o dell’autonomia regionale di entrata e spesa da un lato, o dell’adeguatezza del compendio delle risorse affidate per la realizzazione delle politiche pubbliche regionali dall’altro.

La prima attuazione dell’articolo 119, con legge n. 281 del 1970, introdusse tuttavia un sistema di finanza marcatamente derivata, ovvero incentrato sulla figura dei trasferimenti erariali; tale scelta si collocava coerentemente nel più generale movimento di riforma del sistema tributario nazionale realizzato proprio negli anni ’70, che aveva optato per l’accentramento del prelievo nei grandi tributi nazionali, introducendo tuttavia un ridotto livello di autonomia finanziaria per i neo istituiti enti regionali⁵.

Con la legge n. 281 veniva infatti istituito un numero molto contenuto di tributi propri regionali, come ad esempio l’imposta sulle concessioni statali e regionali di beni demaniali, la tassa di circolazione o la tassa sull’occupazione di aree pubbliche, e si disponeva in aggiunta solo per una più significativa compartecipazione al gettito dell’imposta erariale sul reddito dominicale ed agrario dei terreni (che sarebbe poi stata assorbita dall’Irpef). Per la rimanente e preponderante quota del fabbisogno delle amministrazioni regionali, le risorse venivano attribuite attraverso il sistema dei trasferimenti erariali; in particolare quote significative di gettito erariale – per esempio in materia di accise – venivano conferite alle Regioni, ma passando attraverso un fondo comune gestito a livello centrale, di modo che – operandosi poi la redistribuzione dello stesso tra gli enti regionali sulla base di una formula che non aveva base di calcolo nelle quote di prelievo locale

⁴ Sul quadro della disciplina originaria del 119, tra i molti, Martines T., Ruggeri A., Salazar C., *Diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 265 ss; Bertolissi M., *L’autonomia finanziaria regionale: Lineamenti costituzionali*, Padova, CEDAM, 1983.

⁵ Si sottolinea però la difficile coerenza di un sistema di finanza derivata con il dettato costituzionale che parla invece di tributi propri e quote di tributi erariali; così anche spesso nella dottrina, ad esempio Strusi, “Percorsi di sviluppo dell’autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni”, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 535.

– veniva reciso il collegamento esistente tra prelievo tributario realizzato sul dato territorio e quota delle risorse che su quello stesso territorio rimangono, il che come noto rappresenta un elemento importante di responsabilizzazione nella gestione della spesa e di incentivo allo sviluppo dell'economia⁶.

I criteri della formula di distribuzione del fondo comune erano infatti slegati dalla capacità fiscale del territorio, e tenevano conto per i sei decimi del fattore popolazione, per un decimo di un moltiplicatore legato all'estensione territoriale e per i rimanenti tre decimi della capacità fiscale pro-capite rilevata sul territorio con una valutazione inversa della stessa tesa alla realizzazione di un effetto perequativo.

Il sistema dei trasferimenti veniva, più in particolare, fondato sulla gestione tramite due fondi principali a carattere generale e non settoriale, ovvero il “fondo comune regionale” da un lato ed il “fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo” dall'altro, diretto ad implementare gli interventi speciali previsti dal comma terzo dell'articolo 119 e pensati in particolare per il Mezzogiorno.

L'opzione per un sistema di finanza in gran parte derivata non rappresentava quindi certamente una scelta di decisa valorizzazione dell'autonomia regionale ed, anzi, si poneva come elemento di forte ridimensionamento della capacità di manovra per gli enti territoriali; d'altro canto, tuttavia, rispetto a quanto illustrato sopra in merito alla formulazione originaria dell'articolo 119 la Corte Costituzionale⁷ ebbe a sostenere che comunque l'opzione della legge n. 281 costituiva una delle possibilità attuative del dettato costituzionale, seppure non la più “regionalista”⁸. Infatti nel sistema dei fondi gestiti a livello centrale sopra descritto il riferimento alle quote di gettito compartecipate – di cui parla l'articolo 119 – è “mediato” dal livello centrale di governo, ma non è insussistente. Ed infatti sarebbe stata garantita quantomeno l'autonomia del sistema regionale complessivo, se non anche della singola Regione.

⁶ Lockwood B., *Fiscal Federalism: A Political Economy Approach*, Warwick Research Paper, 2004, n. 721.

⁷ La Corte Costituzionale, ad esempio nella sentenza 25 marzo 1993, n. 128 affermava che il metodo di calcolo del fondo non sarebbe stato “obiettivamente disancorato del tutto dall'ammontare del gettito annuale riferibile alle quote di tributi erariali indicate dalla legge” e per tale motivo, quindi, non poteva essere dichiarato incostituzionale, dato che comunque integrava una delle varie possibilità di attuazione dell'articolo 119, co. II.

⁸ Di riforma della finanza regionale ad ogni modo si iniziò a parlare da subito (Brancasi A., *Finanza regionale: linee per una riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1973 fasc. 4, 257), avviandosi così il processo evolutivo che si descrive di seguito.

Dopo questa prima attuazione “minimale” dell’autonomia finanziaria regionale, si avviava comunque immediatamente un percorso di riforma ed integrazione della stessa che ha portato ad una costante e progressiva evoluzione del modello finanziario regionale, fino alle riforme di fine anni ’90 e poi – con la nuova formulazione dell’articolo 119 a partire dal 2001 – al progetto di introduzione in Italia del “federalismo fiscale” di cui si dibatte attualmente.

Gli anni ’70 furono in particolare caratterizzati dall’attribuzione e trasferimento di nuove e significative funzioni (specie con i decreti del ’72 e del ’77) in capo alle Regioni, processo in esito al quale risultò evidente l’inadeguatezza anche quantitativa (e non solo qualitativa, per la scarsa autonomia di entrata legata ad un sistema di trasferimenti erariali visto sopra) delle risorse di prima individuazione.

A questa situazione si tentò così di porre rimedio prima con il D.P.R. n. 599 del 1973 con il quale l’Imposta locale sui redditi (Ilor) veniva posta in compartecipazione regionale per una quota dell’uno o due per cento, e poi con la legge n. 356 del 1976 che, sempre tramite compartecipazioni ad altri tributi erariali, rafforzava la dotazione del fondo comune regionale. Anche in quest’ultimo caso la quota veniva individuata sulla base di un paniere di tributi erariali, di modo che le nuove entrate non realizzavano una vera compartecipazione diretta regionale ma l’incremento percentuale delle risorse attribuite alla singola amministrazione territoriale era legato alla performance tributaria nazionale e non a quella del territorio di riferimento⁹.

Ancora una volta si sceglieva quindi lo strumento della finanza derivata propriamente detta, con – a tutela dell’autonomia regionale – quale unico limite per l’Esecutivo nazionale quello di garantire un aumento percentuale dei trasferimenti complessivi alle Regioni pari alla crescita annuale dell’economia; l’assenza di un legame vero tra territorio ed entrate tributarie faceva invece sì che nella distribuzione interna delle risorse tra i vari enti regionali il livello centrale di governo conservasse un rilevante margine di discrezionalità, così che si garantiva l’autonomia finanziaria del “sistema regionale” e non della singola Regione.

1.2.2. Le riforme degli anni ’90

Nel corso degli anni ’90 si apriva tuttavia una nuova fase di riforma della disciplina della finanza regionale, che conduceva da un sistema di fi-

⁹ Carbone G. (a cura di), “Finanza regionale ancora “derivata” e “concessa””, in *Le Regioni*, 1976 fasc. 5-6, 946.