

L'EVOLUZIONE DELLA FISCALITÀ REGIONALE: OPPORTUNITÀ E LIMITI PER LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

Abstract: *The Development of Regional Taxation: Opportunity and Limits for Southern Italy Regions.* After studying the reasons of tax decentralization and of its evolution, the task tries to read the purpose of this decentralization suggesting to execute a distinction between what it can do and, vice versa, what it can't be delegated and it requires recourse to other instruments. By treating task it emerged that, apart from their "tax force", the regions, and particularly those of the Southern Italy, will have to reorganize strongly in the light of new acquired competences. The authorities reform and local finance doesn't achieve a definitive order: the present government, in fact, looks orientated to proceed to "A reform of the reform "of Constitution's title V for so-called. "devolution" development.

INTRODUZIONE

La riforma del Titolo V della Costituzione ha comportato una significativa riorganizzazione dell'ordinamento della Repubblica, trasformando il sistema delle relazioni tra amministrazioni centrali ed enti territoriali.

La riforma, se da un lato spinge verso l'incremento del potere delle Regioni, altresì tenta di limitare dall'interno quei poteri, dando a Comuni, Province e Città metropolitane un rilievo e una dignità costituzionale che creeranno dei problemi nella costruzione del nuovo ordinamento regionale.

Altro aspetto da tenere in considerazione è che la disciplina costituzionale deve essere rivisitata alla luce del nuovo assetto di poteri e funzioni, ma con un costante riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico, ai diritti fondamentali dei soggetti giuridici e agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

Le performance amministrative e politiche di quasi tutte le Regioni italiane sono assai modeste. Questo fenomeno è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno dove le amministrazioni regionali stanno acquisendo solo in tempi più recenti adeguate capacità di governo.

Ciò vale non solo alla luce delle capacità amministrativo gestionali, ma anche della nuova attività legislativa regionale.

In tal senso la strada da compiere è assai lunga. Alla parziale incapacità regionale si aggiunge il rischio finanziario legato al fatto che il sistema della finanza pubblica locale sarà chiamato ad una notevole riduzione delle spese pubbliche nei prossimi anni, con possibili effetti

negativi sulla quantità e sulla qualità dei servizi e delle infrastrutture, e ciò potrà determinare un sensibile peggioramento della qualità dei servizi resi soprattutto nel Mezzogiorno.

Ci si chiede allora se il processo di devolution e la maggiore autonomia finanziaria territoriale garantiranno uno standard minimo per i servizi pubblici indispensabili in presenza di uno storico dualismo territoriale, tuttora in piedi, che potrebbe preludere ad un federalismo fiscale squilibrato a tutto svantaggio dei cittadini e delle imprese del Mezzogiorno.

Come strumento di intervento parziale a garanzia di questo problema è stato elevato a rango costituzionale il fondo perequativo il cui scopo è quello di rendere concreta la parità di trattamento dei cittadini che vivono nelle diverse Regioni italiane, colmando i divari dovuti ad una distribuzione fortemente differenziata sul territorio delle basi imponibili.

Le norme del nuovo Titolo V della Costituzione scontano, però, il grave limite di non aver indicato le modalità concrete di attuazione della autonomia finanziaria delle Regioni e del meccanismo di perequazione teso alla salvaguardia delle aree depresse. Sicché gli enunciati secondo i quali, rispettivamente, gli enti decentrati hanno risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi propri anche attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, mentre le Regioni più deboli possono attivare un finanziamento alternativo tramite un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante, sono ancora ora meri principi astratti ai quali bisognerà dare dei contenuti concreti, in modo da garantire la solidarietà sociale e la coesione economica e territoriale degli enti.

1. - LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: LE RAGIONI DEL CAMBIAMENTO

Il sistema finanziario delle Regioni (ma anche quello delle Province e dei Comuni) ha attraversato tre fasi: 1) finanziamento misto; 2) trasferimento di risorse statali; 3) decentramento fiscale.

Negli ultimi anni si è affermato l'orientamento ad assicurare a Regioni ed enti locali proprie entrate a carattere tributario. Questo orientamento trova le sue basi in due elementi: la sempre più crescente crisi politico-istituzionale dell'ultimo decennio e la volontà di accelerare il processo di decentramento ponendo in essere il federalismo fiscale.

Già a metà degli anni ottanta si era posta la questione dell'alternativa tra autonomia regionale declassata a funzione amministrativa sotto tutela, da una parte, e una riaffermazione del suo ruolo di componente costitutiva del sistema politico-istituzionale italiano, dall'altro (Buccico, 2000: 7).

Nel 1986 i principi di federalismo fiscale venivano esplicitamente proposti quale criterio ispiratore di un progetto globale di ristrutturazione della finanza pubblica, correlato con la ripresa di un rigoroso sistema delle autonomie.

Nel 1987, al quarto anno di espansione dell'economia (e ciò nonostante in un contesto di crescente disagio sociale), i rapporti tra Stato e Regione stavano attraversando una transizione che nel 1988 aveva generato la necessità di recuperare l'identità stessa della Regione come soggetto partecipe in maniera autonoma e attiva del governo delle trasformazioni del sistema, in un quadro garantito di rapporti efficaci e funzionali di coordinamento con lo Stato, la Comunità europea e gli Enti locali.

Nel 1989, tracciando un bilancio della seconda metà degli anni '80, si sottolineava la gravità dei rischi di degrado dei rapporti tra cittadini e amministrazione pubblica, in particolare per i possibili effetti sul finanziamento del debito pubblico e per i sintomi di crisi fiscale.

All'epoca l'autonomia regionale aveva raggiunto una vera e propria "soglia critica" a seguito della fortissima compressione subita sotto il profilo politico, legislativo, amministrativo, organizzativo e di un riassetto finanziario che aveva reso le Regioni completamente dipendenti da una programmazione nazionale suddivisa per settori o per progetti determinati. Si era giunti ad una "visione degradata" del principio di leale collaborazione, tale da rendere confusa la stessa identità di posizione e di ruolo della Regione (Ingrosso e Giudicepietro, 1994: 4012). La situazione legittimava una rinnovata attenzione alle prospettive di modifiche costituzionali, non precluse ad esiti di tipo federalistico, ed in ogni caso tali da ricostruire su basi rigorosamente autonomistiche il sistema, riassegnando allo Stato il carattere di stato-ordinamento ad esso connaturato.

La crisi economica accentuatasi nel 1989 e effettivamente avviatasi nel 1990 avrebbe reso più acuta la crisi istituzionale, pur offuscandone le apparenze a causa delle crescenti preoccupazioni legate all'andamento dell'economia e, dopo un lungo periodo di piena occupazione, alla minaccia di una disoccupazione strutturale derivante dalla perdurante innovazione tecnologica nell'industria e dal venire meno della crescita occupazionale nei servizi.

Nel 1995 alcuni studi confermavano il deterioramento dell'istituto regionale, in bilico tra un'acuta crisi di identità istituzionale ed una riforma non ancora definita, pur se da tempo elaborata e discussa anche in sede parlamentare (IRER, 1986: 15).

Fra studiosi e politici c'è ormai un lungo accordo sulla necessità di ridare autonomia tributaria alle Regioni, accompagnata però da un generoso e rigoroso sistema di perequazione (Giarda, 1995: 20).

Il punto cardine del decentramento è che le autorità periferiche sono in grado di produrre servizi di qualità e quantità variabile da area ad area in relazione alle preferenze dei cittadini. Al contrario, se i servizi fossero offerti dal Governo centrale, si avrebbe una uniformità di prestazione che non soddisferebbe tutti allo stesso modo. L'ottimizzazione delle risorse si ha, quindi, se esistono diversi livelli di decentramento delle funzioni.

La maggiore conoscenza dei bisogni del cittadino da parte dell'Ente locale permette di adattare l'offerta dei servizi pubblici alle preferenze degli utenti, evitando sprechi. Si applica così il criterio del beneficio, in contrapposizione a quello del sacrificio normalmente utilizzato per spiegare le imposte erariali (Forte, 1993: 836).

Inoltre il cittadino può esercitare un maggior controllo sulla capacità della spesa pubblica di soddisfare al meglio le proprie esigenze.

È qui che si inserisce l'intervento del Governo centrale che deve colmare il gap esistente tra le Regioni più ricche e le Regioni povere (Tiebout, 1956: 422).

A tal punto dell'analisi è utile sottolineare che le discussioni e le misure prese dal Governo italiano per la decentralizzazione non sono una peculiarità. Il caso italiano si inserisce in una sorta di via europea al decentramento, che è essenzialmente una via alla regionalizzazione di precedenti sistemi unitari e che vede impegnati diversi paesi europei.

Il processo di integrazione europea sta spingendo sensibilmente verso l'attuazione di robuste unità regionali all'interno degli stati membri dell'U.E. Basti ricordare che, già dalla seconda metà degli anni ottanta, si sono avviati programmi finalizzati a ridurre le differenze economiche tra le Regioni europee, e la Commissione ha incentivato la formazione di Regioni anche in quegli Stati a più consolidata tradizione unitaria (Gran Bretagna e Grecia per esempio).

In questo generale clima di cambiamento, la discussione sulle tematiche della globalizzazione e della multilevel governance, nonché il dibattito teorico su di un diritto costituzionale a più livelli, hanno rilanciato in Europa, il tema del federalismo.

Nell'era della globalizzazione la competizione si sposta a livello di aree regionali e di città, e di conseguenza diventa sempre più importante la capacità dei territori di attrarre, mantenere, promuovere attività economiche, risorse umane e finanziarie.

Nell'ambito delle esperienze europee, anche l'Italia non si sottrae alla discussione su tale tema della sperimentazione di modelli molto avanzati di coinvolgimento delle entità substatali.

Le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, intervenendo sul Titolo V della Costituzione, hanno modificato l'intero assetto istituzionale italiano.

Da un lato, la legge costituzionale n. 1/1999 ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e la loro autonomia statutaria. Dall'altro, la legge costituzionale n. 3/2001 ha prodotto grandi mutamenti modificando la Parte II della Costituzione. Le più importanti innovazioni sono:

- la possibilità del regionalismo differenziato;
- la nuova centralità della potestà legislativa regionale;
- la riformulazione della potestà regolamentare;
- la rimodulazione delle regole relative alla distribuzione delle funzioni amministrative e l'eliminazione dei controlli esterni;
- i nuovi principi in ordine alla distribuzione delle risorse finanziarie;
- i diversi rapporti tra Regioni, Stato ed Unione Europea.

A partire dalla metà degli anni novanta, come già sottolineato, i meccanismi di finanziamento dei livelli inferiori di governo hanno subito riforme importanti. Per quanto concerne le Regioni ordinarie i principi regolatori del loro finanziamento hanno avuto una originaria fonte nella Costituzione. In particolare il vecchio articolo 119 attribuiva alle Regioni "autonomia finanziaria nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica" e sanciva altresì che le Regioni potevano disporre di "tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai propri bisogni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali".

Successivamente, i processi di riforma iniziati nella seconda metà degli anni novanta hanno modificato in misura significativa il quadro dei finanziamenti, alla luce di due obiettivi principali:

- la separazione netta delle fonti di finanziamento statali e regionali, sino alla completa soppressione dei trasferimenti dello Stato, avvenuta con il d. lgs. n. 56/2000, poi prorogata dalle leggi finanziarie che si sono succedute sino al primo gennaio 2004;
- la creazione di un sistema di entrate regionali proprie fondate su due pilastri: l'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) e un insieme

di tributi generalmente collegabili a finalità ambientali (i tributi legati al trasporto autostradale, la compartecipazione all'accisa sulla benzina, l'imposta sulle discariche).

La revisione costituzionale intervenuta nel 2001 non ha fatto che ribadire, con ancora maggiore forza, il principio dell'autofinanziamento fiscale per tutti i livelli di governo, a cominciare dalle Regioni, "per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"¹.

Anche se le politiche attuate nel periodo più recente testimoniano un'indubbia volontà di favorire il decentramento e l'autonomia finanziaria dei livelli inferiori di governo, va però ricordato che i doveri di rigore finanziario derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria hanno reso e rendono più difficile l'azione di riforma in senso federale. Per un Paese come l'Italia, in cui il vincolo di perseguire una costante diminuzione del rapporto debito/Pil impone severe politiche di controllo finanziario, si pone per il Governo centrale, e continuerà a porsi per molti anni, il problema di disporre degli strumenti necessari per restare al di sotto dei limiti di guardia con l'indicatore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Tale controllo risulta tanto più difficile quanto maggiore è l'autonomia di Regioni, Province, e Comuni, che delle amministrazioni pubbliche fanno parte. Per questa ragione, a partire dal 1998, è stato introdotto il c.d. Patto di Stabilità Interno che prevede l'impegno degli enti decentrati a contribuire in una determinata misura alla realizzazione dell'obiettivo del Governo centrale in termini di indebitamento netto. A tale scopo, il Ministero del Tesoro esercita funzioni di controllo e di monitoraggio in corso d'anno sulla dinamica del saldo delle Regioni e degli enti locali.

Sulla basi di tali premesse, il lavoro cerca di analizzare il "il ruolo fiscale" delle Regioni alla luce della riforma attuata con il nuovo testo costituzionale e della, già in atto, riforma dello stesso.

2. - LA POTESTÀ LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE

Il nuovo articolo 117 della Costituzione contiene un elenco delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed un elenco delle materie riservate alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni. Si prevede infine, con clausola residuale, che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non

¹ Nuovo art.119, comma 4 della Costituzione.

espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente. La riformulazione della norma contenuta nell'art.117 ha, quindi, profondamente modificato il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, prevedendo tre blocchi di materie (vedi tav. 2.1).

TAVOLA 2.1: FUNZIONE LEGISLATIVA IN MATERIA TRIBUTARIA



Inoltre con la riforma, per la prima volta, la potestà regolamentare riceve espresso riconoscimento e fondamento costituzionale (CNEL, 2002: 3).

Si prevede, infatti, che:

- lo Stato dispone di potestà regolamentare nelle materie di potestà legislativa esclusiva statale, potendo delegare l'esercizio della potestà regolamentare alle Regioni;
- le Regioni dispongono di potestà regolamentare in ogni altra materia;
- gli enti locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

La problematica fondamentale è che la legge di revisione non ha previsto un sistema organico di norme transitorie. Non vi è alcuna norma generale che regoli compiutamente l'impatto della riforma sul tessuto normativo esistente.

Anche se non esiste un dato testuale, per un'esigenza di ordine logico, sarebbe opportuno che, affinché le Regioni possano adempiere il dettato costituzionale, lo Stato emani i decreti di trasferimento delle risorse finanziarie e umane e, contestualmente, provveda a riorganizzare i propri apparati centrali. Infatti, la redistribuzione delle funzioni deve accompagnarsi al trasferimento delle risorse necessarie ai fini di un efficace ed efficiente esercizio delle stesse.

Data la rilevanza delle materie rimesse alla competenza concorrente dall'art. 117, terzo comma, è quanto mai necessario procedere alla determinazione dei principi fondamentali statali così da consentire che gli interventi dei legislatori regionali siano previamente, e coerentemente, riconducibili al quadro normativo di principio di fonte statale².

La base legislativa statale sembra, così, nella fase di transizione, necessaria e non prescindibile, anche se non è da escludere che essa possa essere integrata e sviluppata da regolamenti, o da provvedimenti governativi, da adottare in regime d'intesa con Regioni ed Enti Locali.

3. - LA PEREQUAZIONE: OBIETTIVI E MODALITÀ DI FINANZIAMENTO

Per quanto riguarda la solidarietà a favore delle Regioni deboli, i problemi maggiori si manifestano con riferimento ai trasferimenti dello Stato destinati ad integrare, senza vincoli di destinazione, le entrate proprie e le compartecipazioni a tributi erariali. Andiamo così ad analizzare la normativa sulla perequazione.

1) Gli obiettivi della perequazione. Nel fondo attuale essa opera sia rispetto alla capacità di autofinanziamento delle Regioni, sia rispetto ai loro fabbisogni oggettivi di spesa. Interpretando in senso letterale l'espressione "capacità fiscale per abitante", di cui al comma 3 del nuovo articolo 119, la valutazione del fabbisogno di spesa non sarebbe più possibile. Si ritiene, tuttavia, che non sia stata questa l'intenzione del legislatore costituente. Anche perché al comma 4 del nuovo articolo 119 si afferma esplicitamente che il fondo perequativo, insieme alle entrate proprie ed alle compartecipazioni in base al criterio geografico, "consente" alle Regioni di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"³.

² L'art.1, comma 4 della L.131/2003 ha delegato il Governo ad adottare entro l'11 giugno 2004 uno o più decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

³ Come vedremo al paragrafo 5, ciò non è provabile in assoluto.

- 2) Le Regioni che possono beneficiare del fondo. Nel comma 3, si precisa che il fondo perequativo dovrà andare a vantaggio delle Regioni con “minore capacità fiscale”, per cui le altre dovrebbero essere in grado di finanziare le funzioni attribuite solo con le entrate proprie e con i tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico (Meloni, 1994: 35).

Nella situazione attuale, però, nessuna Regione è in grado di finanziare le proprie funzioni senza le risorse aggiuntive provenienti dal fondo di cui al d.lgs. 56/2000. Il problema potrebbe essere risolto, ad esempio, graduando le attuali compartecipazioni in base al criterio geografico e in relazione ad un'adeguata salvaguardia dei livelli essenziali e assegnando il fondo perequativo solo alle Regioni deboli⁴.

- 3) Le modalità di finanziamento del fondo perequativo. Quanto affermato nel comma 2 a proposito delle compartecipazioni a tributi erariali, potrebbe indicare che il gettito debba essere attribuito alle Regioni esclusivamente in base al criterio geografico. Nel sistema attuale, al contrario, la compartecipazione delle Regioni ad una quota del gettito dell' IVA viene distribuita in modo da favorire le Regioni più deboli, essendo destinata ad alimentare il fondo perequativo. Questa forma di finanziamento del fondo diventerebbe, quindi, incostituzionale. Si ritiene, tuttavia, che il nuovo articolo 119 non debba essere necessariamente interpretato nel senso di escludere compartecipazioni a tributi erariali diverse da quelle ripartite in base al criterio geografico. Inoltre, nel sistema attuale, la quota IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo potrebbe essere vista come uno dei tanti sistemi a cui si può ricorrere per far sì che l'importo del fondo da ripartire ogni anno tra le Regioni venga determinato in modo automatico.
- 4) Il ventaglio delle entrate delle Regioni rispetto alle quali calcolare la capacità di autofinanziamento. In base al comma 4 del nuovo articolo 119 si potrebbe ritenere che il fondo, in futuro, dovrà realizzare la perequazione delle entrate prendendo a riferimento il gettito dei tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico sommato a quello di tutti i tributi propri ed a quello delle altre entrate proprie autonomamente introdotte dalle singole Regioni. Nel sistema attuale, al contrario, si considera - oltre al gettito dei tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico - quello

⁴ Dalle simulazioni al paragrafo 5 si evince come questa ipotesi non soddisfa completamente.

prodotto solo da alcuni dei tributi propri vigenti (Giarda, 2001: 118). Per rispettare, alla lettera, le indicazioni del comma 4 sarebbe quindi indispensabile, modificando la disciplina del fondo di cui al d. lgs. 56/2000, ampliare il numero delle entrate proprie rispetto alle quali si effettua la perequazione. Ma va ricordato che, più si va in questa direzione, più si complica la procedura di riparto.

4. - L'AUTONOMIA FINANZIARIA

L'articolo 119 non deve essere isolato dal contesto della Costituzione, come se la nuova disciplina facesse cadere ogni solidarietà ed ogni tutela unitaria dei principi fondamentali di cittadinanza normati nella prima parte della Costituzione (Gallo, 2002: 586). In realtà non solo il Titolo V della II parte della Costituzione va letto all'interno del sistema costituzionale di cui restano, dunque, pienamente validi i principi fondamentali⁵ ma proprio all'interno del titolo V e dello stesso articolo 119 si ritrovano norme che sarebbero incomprensibili senza una interpretazione in chiave di federalismo solidale dell'intera riforma (Giarda, 2001: 188).

Nell'articolo 119 le norme sulla "autonomia di entrata e di spesa" e quelle sull'attribuzione di compartecipazioni e addizionali su "tributi erariali riferibili al territorio" di ciascuna Regione o Ente Locale fanno sistema con quelle sui fondi perequativi: il fondo previsto nel terzo comma che, in funzione delle attività ordinarie, integra le risorse dei "territori con minore capacità fiscale per abitante" al fine di consentir loro "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", e quello del quinto comma, che è destinato a finanziare interventi più strutturali di "sviluppo, coesione e solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (vedi tav. 4.1).

Nella determinazione di una forma di compiuta "autonomia finanziaria di entrata" occorre, però, in primo luogo, ricercare un giusto equilibrio tra "tributi propri", e "compartecipazioni".

L'assetto attuale prevede due fondamentali tributi propri (la cui struttura base è definita con normativa statale), l'IRAP per le Regioni e l'ICI per i Comuni. Gli altri tributi propri hanno un rilievo quantitativo marginale e non è prevedibile che possano accrescerlo significativamente in futuro (vedi tav. 4.2).

⁵ A partire da quelli dell'articolo 3 o, per riferirsi alla normativa fiscale, quelli dell'articolo 53 sulla progressività complessiva del sistema tributario.

TAVOLA 4.1: L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI

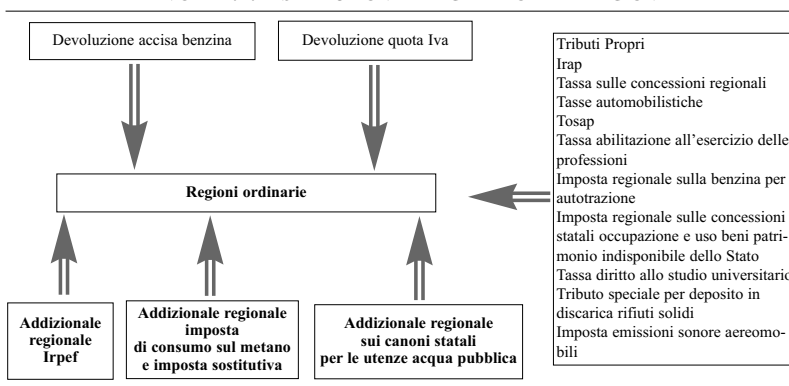
- tributi ed entrate propri (stabiliti e applicati in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica)
- compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio
- fondo perequativo
- risorse aggiuntive e interventi speciali da parte dello Stato
- patrimonio proprio
- indebitamento (per finanziare le sole spese di investimento)

Una rilevante novità nella attribuzione dei compiti operativi è introdotta dall'articolo 118⁶. L'attività amministrativa è, conseguentemente, competenza propria degli Enti Locali, il cui finanziamento va garantito, con le nuove regole dell'articolo 119, attraverso tributi propri, compartecipazioni e quote del fondo perequativo. È evidente il rilievo quantitativo e qualitativo del problema, e l'importanza di delineare procedure condivise per l'esercizio dei poteri di coordinamento da parte della Regione, tenendo conto sia delle concrete funzioni attribuite, sia delle scelte che hanno determinato in ciascuna Regione specifici assetti del territorio.

Alla determinazione delle nuove competenze delle Regioni deve farsi fronte con una puntuale concertazione tra i diversi livelli istituzionali non solo sulla tipologia delle funzioni ma anche sui loro costi complessivi e su quelli standard.

Concertazione e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali sono

TAVOLA 4.2: DISTRIBUZIONE DEL GETTITO ALLE REGIONI



⁶ “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

anche condizione perché la ripartizione delle nuove competenze in materia di entrate possa avvenire a pressione complessiva sui cittadini e sulle imprese se non ridotta almeno invariata (valutando insieme prelievo fiscale, contributivo, tariffario). Occorre, in sostanza, superare una prassi recente secondo la quale, nella fase di transizione dal centro alla periferia della titolarità delle funzioni in materia di entrata e di spesa, l'assenza di trasparenti procedure di concertazione interistituzionale ha trasferito oneri sui cittadini e sulle imprese in termini di incremento del prelievo complessivo o di riduzione della quantità e della qualità dei servizi. Dovrebbe in ogni caso determinarsi una riduzione della quota di imposizione centrale ed un incremento di quella locale. Ciò non significa, però, che si debba dare vita ad una molteplicità di tributi locali sostitutivi di quelli centrali, le aliquote dei quali si ridurrebbero. Se ciò accadesse si porrebbero alcuni delicati problemi. Un'eccessiva utilizzazione dello strumento dei tributi propri introdurrebbe, in primo luogo, un problema generale di coerenza dell'ordinamento tributario e, inoltre, problemi specifici per i contribuenti e per le amministrazioni. Da un punto di vista generale, l'introduzione di tributi propri richiederebbe una complessa valutazione in relazione al principio costituzionale contenuto nell'articolo 53, comma 2°, secondo il quale "il sistema tributario è informato a criteri di progressività". Nel regime attuale il limitato ambito di autonomia fiscale rende meno rilevante l'esigenza di misurare la costituzionalità dei tributi locali in relazione alla progressività, che, comunque, è garantita dalla vasta area impositiva centrale. Il problema della progressività della fiscalità non statale diverrebbe rilevante, in relazione al nuovo regime di autonomia, qualora si ritenesse, in attuazione del comma 2 dell'articolo 119, di accentuare il peso dei tributi propri. La legge sui principi generali e sul coordinamento dovrebbe, comunque, farsi carico del tema della garanzia della progressività, non solo come elemento di tutela dei diritti dei cittadini all'interno di una Regione, ma anche, e soprattutto, come criterio di garanzia di diritti essenziali di cittadinanza nazionale.

Dal lato dei contribuenti un'eccessiva ampiezza dell'imposizione locale si scontrerebbe con la generale aspirazione ad un numero contenuto di tributi, con procedure standardizzate di definizione, accertamento ed esazione del debito. Un'autonoma determinazione di una molteplicità di tributi locali, salvo che la legge di principio non definisse così in dettaglio le condizioni generali da ridurre la successiva applicazione a mera attività esecutiva, rischierebbe di accentuare il fastidio per la molteplicità (e la diversità) di adempimenti cui sarebbero soggetti i cittadini.

Dal punto di vista delle amministrazioni, sarebbe forte il rischio di

doversi dotare di apparati i cui costi amministrativi potrebbero non essere compatibili con le risorse recuperate. In relazione ai problemi evidenziati, i tributi propri dovrebbero, dunque, convivere con un'ampia fascia di compartecipazioni e di addizionali. Una simile scelta si espone ad un duplice ordine di obiezioni. Da un lato, si può osservare che le compartecipazioni non rendono esplicita la responsabilità dei diversi livelli istituzionali, e in particolare dei poteri locali, circa il livello di pressione fiscale sui cittadini e sulle imprese. In secondo luogo, il sistema di finanziamento dei poteri locali attraverso quote di tributi statali potrebbe sembrare limitativo di una reale "autonomia di entrata" (Cnel, 2002: 8).

Una risposta a tale obiezione potrebbe consistere nella definizione di procedure che rendessero più incisiva la partecipazione del sistema delle Regioni alla determinazione del gettito derivante dalle quote di compartecipazione e di addizionale.

In tale prospettiva si potrebbero stimolare i livelli locali ad un'attiva partecipazione prevedendo meccanismi per quantificare il maggior gettito accertato per la collaborazione di Regioni attribuendo loro, su tale quota, per un certo numero di esercizi, quote aggiuntive di compartecipazione.

Si potrebbe, altresì, prevedere che, definiti, con le procedure individuate nella legge 5 giugno 2003, n.131, i parametri per garantire integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite (compresa la quota di risorse destinate ad alimentare il fondo perequativo), ci sia una sede collegiale (la Conferenza Stato-Regioni e quella Unificata, la Commissione bicamerale integrata e, in prospettiva, la Camera delle Autonomie) che debba esprimere l'intesa sulle variazioni del regime. La normativa di attuazione dell'articolo 119 potrebbe prevedere che le modifiche nella attribuzione di competenze legislative e amministrative e quelle del regime fiscale centrale debbano essere compensate con modifiche di valore equivalente, anche in prospettiva, della quota regionale e locale di compartecipazione e/o dell'aliquota normale delle addizionali.

Tra le entrate proprie si colloca a pieno titolo, per "i territori con minore capacità tributaria per abitante", anche la quota ad essi attribuita del fondo perequativo di cui all'articolo 119. La nuova disciplina, come diffusamente descritto al paragrafo 3, prevede che tali risorse concorrano, con i tributi propri, le addizionali e le compartecipazioni, e "senza vincolo di destinazione", a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche ... attribuite" a Regioni ed Enti Locali. Inoltre il fondo perequativo dovrebbe concorrere a realizzare i generali principi di eguaglianza e solidarietà contenuti nella prima parte della Costitu-

zione e, in relazione al nuovo Titolo V, a garantire concretezza di risorse in funzione degli standard “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁷.

In relazione alla competenza esclusiva dello Stato nella perequazione sembra emergere dal testo costituzionale l’esigenza di un fondo perequativo gestito dallo Stato per ciascuno dei livelli istituzionali sub statuali (Regioni, Province, Comuni). Anche la dotazione complessiva di risorse da assegnare a tale fondo potrebbe essere reperita attraverso quote di compartecipazione. Partendo da una quota base di compartecipazione adeguata al soddisfacimento di “tutte le funzioni assegnate” nella Regione, nella Provincia, nella fascia di Comuni, a maggiore capacità fiscale, che dovrebbe essere attribuita immediatamente a tutte le istituzioni locali in relazione all’area di riferimento si dovrebbe poi individuare la quota necessaria, per ciascun fondo perequativo, da ripartire con procedure di solidarietà verticale tra le Regioni, le Province, i Comuni, con minore capacità fiscale, al fine di garantire integralmente il fabbisogno per quanto riguarda i diritti essenziali e in misura differenziata per quanto riguarda le altre funzioni.

5. - POSSIBILI INTERVENTI

L’attuazione del “federalismo fiscale” nel nostro Paese si sta dimostrando impresa difficile, anche perché il processo di trasferimento dei poteri dal centro alla periferia è stato avviato in maniera incompleta e sta tuttora proseguendo in modo confuso.

Attualmente, le principali entrate fiscali (vedi tav. 4.2), per le Regioni sono l’Iva (pro-quota), l’Irap (per intero) e l’addizionale all’Irpef.

Quest’ultima è indicata dalla teoria economica tra i possibili strumenti di finanza locale in quanto garantisce una base imponibile elastica al reddito, indicizzata all’inflazione e altamente visibile per il contribuente. Il sistema attuale di imposizione presenta, però, dei limiti. In particolare si nota (Monteduro, 2003: 7):

- una divaricazione tra base imponibile erariale e locale;
- una sovrapposizione della funzione redistributiva regionale a quella nazionale;
- un’esistenza di “trappole di povertà” in alcune Regioni dove le aliquote fissate si applicano sull’intero imponibile e non sulla parte eccedente il limite dello scaglione di riferimento.

⁷ Lettera m) dell’articolo 117, comma 2 della Costituzione.

Le possibili soluzioni a tali elementi di criticità potrebbero essere individuate (Monteduro, 2003: 8) nello “spaccare” in due l’Irpef con una parte progressiva erariale e una parte proporzionale regionale.

Poste tali premesse, dagli studi condotti in questi anni (Atella e Scacciavillani, 2002: 1) si è evidenziato come il gettito fiscale, prodotto dai due fattori, base imponibile e aliquota, è notevolmente differente da Regione a Regione, in particolare tra Regioni del Nord e Regioni del Sud. Tali differenze derivano in larghissima parte dalla disparità del reddito e quindi dalla base imponibile.

Secondo l’indagine sui redditi delle famiglie italiane condotta dalla Banca d’Italia nel 1998, la Lombardia registra il reddito imponibile medio familiare (e pro-capite) più alto d’Italia, mentre la Calabria è quella con i livelli più bassi. Quindi, se si applicasse un’aliquota regionale uniforme, il gettito sarebbe estremamente diverso da Regione a Regione in virtù delle diverse basi imponibili esistenti. Ad esempio la Lombardia avrebbe un gettito pro capite più del doppio rispetto alla Campania (vedi tav. 5.1 e 5.2).

Per dare un’ulteriore idea dell’ordine di grandezza della redistribuzione di risorse, si è ipotizzato che vengano eliminati tutti i trasferimenti effettuati nel 2001 dallo Stato alle Regioni e che queste ultime debbano coprire l’ammontare attraverso l’imposizione di una tassa regionale sui redditi delle persone fisiche. Si è poi andato a vedere di quanto dovrebbe aumentare l’aliquota Irpef in ogni Regione per ottenere lo stesso ammontare di risorse che lo Stato garantisce attraverso i trasferimenti.

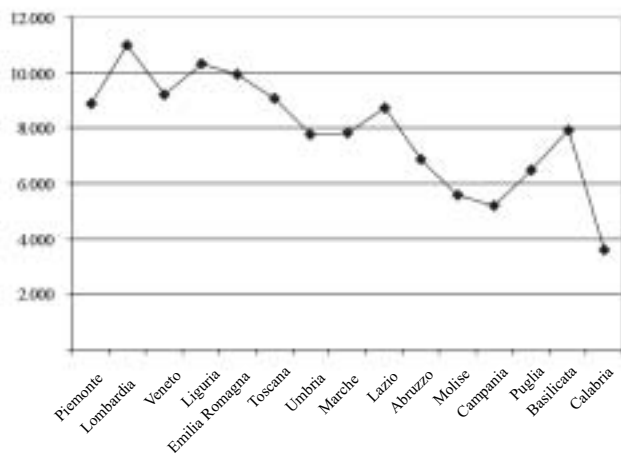
La tavola 5.3 indica per tutte le Regioni a statuto ordinario l’aliquota Irpef regionale necessaria a compensare i trasferimenti dello Stato. Si sottolinea come la Lombardia potrebbe coprire i mancati trasferimenti dello Stato imponendo un’aliquota Irpef regionale dello 0.66%, mentre la Campania sarebbe costretta a introdurre un’Irpef regionale del 14 % (vedi tav. 5.3 e 5.4).

La nuova Costituzione prevede, come visto, che venga mantenuto un meccanismo perequativo che dovrebbe avvicinare le dotazioni finanziarie delle diverse Regioni, controbilanciando così l’effetto di disparità. Tuttavia, non è specificato l’ammontare. La nuova Costituzione potrebbe anche essere compatibile, in alcune interpretazioni, con un livello basso di perequazione, che darebbe adito a offerte nei servizi differenziati tra le Regioni. Ma anche ipotizzando che l’esistenza di forti disparità tra Regioni nell’erogazione dei pubblici servizi sia politicamente accettabile, è dubbio che un sistema di questa natura possa

TAVOLA 5.1: I GETTITO IRPEF CON ALIQUOTA UNICA 0,5%

	Totale reddito imponibile	Reddito imponibile pro capite	addiz. regionale media per famiglia	addiz. regionale pro-capite
Piemonte	38.139.373.301	8.894	123,4	44,5
Lombardia	99.338.915.946	11.002	152,4	55,0
Veneto	41.391.309.989	9.223	127,6	46,1
Liguria	16.836.789.867	10.313	143,1	51,6
Emilia Romagna	39.404.964.360	9.951	137,9	49,8
Toscana	32.063.872.662	9.087	126,0	45,4
Umbria	6.485.686.828	7.789	107,9	38,9
Marche	11.417.011.349	7.844	108,5	39,2
Lazio	46.026.529.863	8.758	121,4	43,8
Abruzzo	8.758.251.150	6.856	95,0	34,3
Molise	1.824.523.148	5.546	77,0	27,7
Campania	30.167.920.205	5.208	72,3	26,0
Puglia	26.452.868.664	6.473	89,9	32,4
Basilicata	4.801.830.244	7.900	109,5	39,5
Calabria	7.462.907.541	3.615	50,1	18,1

Fonte: Stime Atella e Scacciavillani, 2002 su dati Banca d'Italia

TAVOLA 5.2: GETTITO IRPEF CON ALIQUOTA UNICA 0,5%

Fonte: Proprie elaborazioni su dati Atella e Scacciavillani, 2002

**TAVOLA 5.3: INCREMENTI ALIQUOTA IRPEF PER COPRIRE
LA PERDITA DEI TRASFERIMENTI**

	Totale reddito imponibile	Totale trasferimenti alle Regioni	Aliquota Irpef regionale necessaria per compensare la perdita dei trasferimenti
Piemonte	38.139.373.301	1.489.978,2	3,91%
Lombardia	99.338.915.946	653.843,4	0,66%
Veneto	41.391.309.989	1.307.152,4	3,16%
Liguria	16.836.789.867	1.070.615,2	6,36%
Emilia Romagna	39.404.964.360	1.159.445,7	2,94%
Toscana	32.063.872.662	1.559.445,7	4,85%
Umbria	6.485.686.828	548.993,7	8,46%
Marche	11.417.011.349	632.143,2	5,54%
Lazio	46.026.529.863	1.567.963,1	3,41%
Abruzzo	8.758.251.150	868.164,0	9,91%
Molise	1.824.523.148	288.699,4	15,82%
Campania	30.167.920.205	4.222.551,6	14,00%
Puglia	26.452.868.664	2.842.578,8	10,75%
Basilicata	4.801.830.244	500.446,7	10,42%
Calabria	7.462.907.541	1.805.533,3	24,19%

Fonte: Stime Atella e Scacciavillani, 2002

reggere sul piano economico e garantire la sostenibilità sociale del nuovo sistema decentrato.

Ci si chiede allora quanto debba incidere la funzione perequativa e quanto invece le Regioni debbano utilizzare gli strumenti di autonomia tributaria.

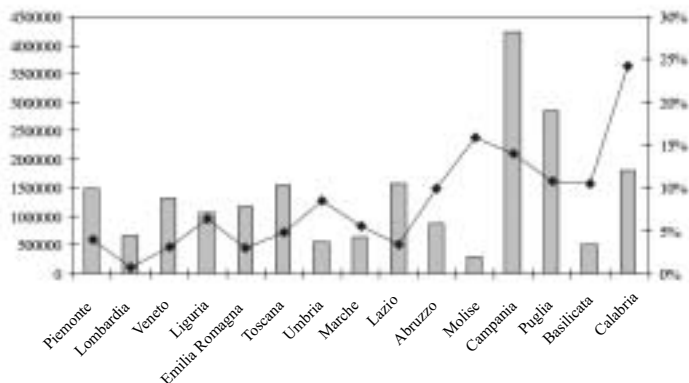
Abbiamo visto nei paragrafi precedenti che ad oggi il sistema di finanziamento delle attività regionali, regolato dal nuovo art. 119 della Costituzione, prevede tra le fonti di entrata:

- tributi ed entrate propri;
- compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio;
- fondo perequativo;

Ipotizziamo allora:

- a) una compartecipazione al gettito dei tributi erariali tale da coprire le spese della Regione più ricca;
- b) un contributo a carico del fondo perequativo per le sole Regioni a capacità fiscale inferiore alla media.

TAVOLA 5.4: GETTITO ADDIZIONALE IRPEF REGIONALE INCREMENTALE PER FINANZIARE L'ELIMINAZIONE DEI TRASFERIMENTI ALLE REGIONI



L'asse principale indica i trasferimenti, quello secondario l'aliquota Irpef regionale incrementale

Fonte: Proprie elaborazioni su dati Atella e Scacciavillani, 2002

A tale scopo si devono identificare:

- 1) le quote di partecipazione all'Iva:
- 2) le percentuali di fondo perequativo in proporzione alla distanza dai valori medi (Giarda, 2001: 125)⁸.

Per la quantificazione delle grandezze sono stati utilizzati i dati dei decreti del Presidente del Consiglio del 17 maggio 2001 dai quali sono state determinate le quote regionali di compartecipazione all'Iva per le Regioni a statuto ordinario in sostituzione dei trasferimenti soppressi. In particolare il gettito complessivo delle Regioni è stato ripartito tra le stesse in base ai consumi delle famiglie (Moro, 2002: 34).

Dalla simulazione effettuata (vedi tav. 5.5) si vede che destinatarie dei trasferimenti perequativi risultano essere tutte le Regioni del Mezzogiorno.

In particolare per tali Regioni insieme alla Liguria, alle Marche e all'Umbria, si nota una notevole incidenza di tali trasferimenti perequativi rispetto al loro fabbisogno dato dalla somma dei tributi propri e della compartecipazione Iva (vedi tav. 5.6). Se poi si andassero

⁸ Il dlgs 56/2000 introduce un meccanismo che riduce le differenze nelle capacità fiscali del 90%.

TAVOLA 5.5: TRASFERIMENTI PEREQUATIVI NECESSARI

				Gettito tributi propri pro capite			Trasferimenti perequativi
	Iva	Compartecipazione Iva= trasferimenti soppressi	Gettito tributi propri	valore assoluto	differenza valore medio	90% differenza	
Piemonte	15.131	4.061	6.994	1.630	204		
Lombardia	31.312	4.702	17.932	1.965	539		
Liguria	6.164	2.494	2.127	1.311	- 115	- 104	169
Veneto	16.187	3.883	7.333	1.613	187		
Emilia Romagna	15.627	3.710	7.062	1.762	336		
Toscana	12.681	4.166	5.214	1.468	42		
Umbria	2.610	1.678	1.075	1.278	- 148	- 133	112
Marche	4.835	1.234	1.993	1.357	- 69	- 62	92
Lazio	18.045	4.389	8.648	1.644	218		
Abruzzo	3.603	1.926	1.415	1.105	- 321	- 289	369
Molise	849	613	301	920	- 506	- 455	149
Campania	13.642	8.992	4.419	764	- 662	- 596	3.442
Puglia	10.023	6.527	3.053	746	- 680	- 612	2.503
Basilicata	1.393	1.084	488	807	- 619	- 557	337
Calabria	5.028	3.688	1.588	777	- 649	- 584	1.195

Fonte: elaborazione su dati Svimez, (Moro, 2002:42)

a sommare i tributi propri, la compartecipazione Iva e i trasferimenti perequativi la percentuale di copertura del fabbisogno sarebbe soddisfatta solo nella Lombardia (vedi tav. 5.7).

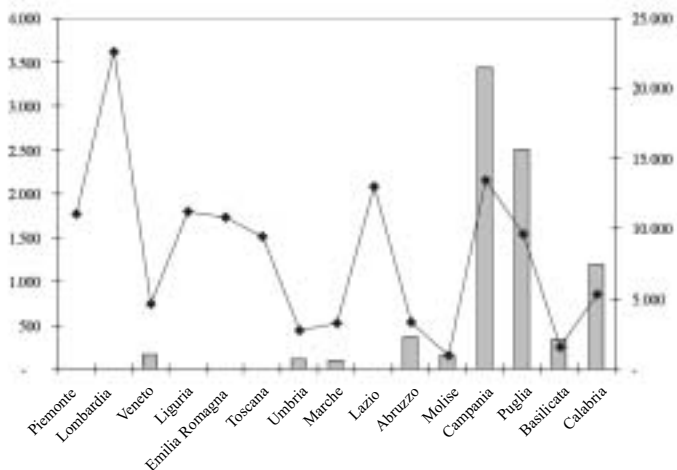
Dal confronto tra le due simulazioni riportate in questo paragrafo emerge che le Regioni meridionali hanno:

- un grado di dipendenza erariale elevatissimo;
- una bassa capacità impositiva.

Con rischi identificabili in:

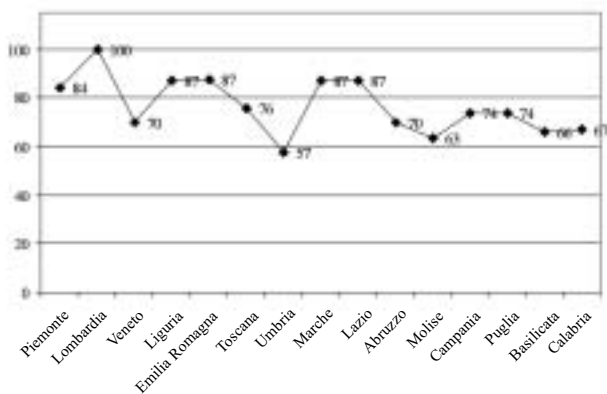
- una riduzione delle spese sociali e per investimenti;
- una scarsa qualità e quantità di servizi;
- una necessità di un'aliquota Irpef elevata per poter sopperire all'eliminazione dei trasferimenti;
- un ricorso al fondo perequativo elevato.

TAVOLA 5.6: CONFRONTO TRA FABBISOGNO REGIONI E NECESSITÀ DI TRASFERIMENTI PEREQUATIVI



Tributi propri + compartecipazione Iva + trasferimenti perequativi
 L'asse principale indica il fabbisogno regioni, quello secondario i trasferimenti perequativi.
Fonte: Proprie elaborazioni su dati Svimez 2002 (Moro, 2002: 43)

TAVOLA 5.7: PERCENTUALE FABBISOGNO COPERTO



Tributi propri + compartecipazione Iva + trasferimenti perequativi
Fonte: Proprie elaborazioni su dati Svimez 2002 (Moro, 2002: 43)

CONCLUSIONI

Dopo uno studio delle ragioni del decentramento fiscale e della sua evoluzione, il lavoro ha cercato di individuare gli strumenti per una migliore realizzazione dei rapporti di potere e delle funzioni delle Regioni con particolare riferimento a quello che è stato fatto o è in itinere nelle Regioni del Mezzogiorno.

A fronte di una radicata cultura della responsabilità della spesa, oggi è infatti necessario introdurre quella dell'entrata.

Occorre:

- introdurre nuovi strumenti di conoscenza del patrimonio socio-economico del proprio territorio per poter sviluppare quantitativamente e qualitativamente l'azione amministrativa;
- rapportare la progettazione delle entrate tributarie con il confronto con le parti sociali e le associazioni di categoria;
- gestire l'informazione sul territorio per una corretta applicazione della norma e la divulgazione della cultura della perequazione tributaria;
- predisporre meccanismi di simulazione attraverso l'introduzione di strumenti informativi intersettoriali per applicare politiche tariffarie compatibili con la propria realtà;
- ottimizzare il sistema informativo trasversale e/o esterno dell'ente locale per migliorare il rapporto con il cittadino contribuente.

La perequazione tributaria, la ricerca e la eliminazione dell'evasione e della elusione divengono in questo modo gli obiettivi primari di una sana politica fiscale.

Intorno al federalismo e alle sue possibili architetture è da tempo aperta un'intensa disputa politica e dottrinale dalla quale è derivata un'ambiguità, anche terminologica, che ha aperto visioni alternative del problema e dilemmi sulla misura del salvabile nell'attuale assetto della finanza locale.

Si è cercato di leggere le finalità del federalismo proponendo una distinzione tra ciò che il federalismo può fare e ciò che, viceversa, non può essergli delegato e richiede il ricorso ad altri strumenti.

Dal lavoro svolto è emerso con chiarezza che, indipendentemente dalla loro "forza fiscale", le Regioni, dovranno fortemente riorganizzarsi alla luce delle nuove competenze acquisite.

Appaiono cruciali almeno quattro aspetti.

- 1) La tempistica del decentramento.

Un massiccio e contemporaneo spostamento di funzioni statali alle Regioni aumenta fortemente i rischi di fallimento. Ciò significa curare lo spostamento delle competenze attribuite alle Regioni in maniera ordinata e progressiva, e in un clima di forte cooperazione tra centro e periferia.

2) La collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali.

La riforma costituzionale sul punto appare monca, priva com'è di un'istituzione di raccordo verticale (oltre che di discussione orizzontale tra le rappresentanze regionali) quale un "Senato delle Regioni".

3) I costi.

I costi del decentramento (ovvero l'impatto finanziario della devolution) sono stati spesso sottovalutati, lasciando i soggetti che dovrebbero essere gli attori principali di tale processo nell'incapacità di compiere scelte adeguate, che permettano loro di cogliere le opportunità del processo di decentramento e che, allo stesso tempo, ne riducano i rischi con adeguate misure sia di natura istituzionale sia di tipo finanziario. Il decentramento infatti, può produrre scale di intervento sub ottimali, conflittualità e duplicazione delle politiche e quindi una possibile perdita complessiva di efficienza (maggiori costi) dell'intervento pubblico. Può produrre la moltiplicazione delle burocrazie e la complicazione delle procedure decisionali, e quindi un peggiore sistema politico amministrativo. Inoltre non garantisce una maggiore efficienza del sistema tributario.

L'accresciuta responsabilità in molti settori della vita economica, tenuto conto dei rilevanti cambiamenti avvenuti, pone le Regioni nella condizione di dover reperire le risorse indispensabili a mantenere (e in prospettiva potenziare) i livelli di servizio erogati a cittadini e imprese. A tali nuove esigenze è possibile far fronte anche attraverso un progressivo ampliamento delle risorse.

Nell'ultimo decennio, il grado di autonomia finanziaria delle Regioni è cresciuto, ma la crescita delle entrate proprie degli enti territoriali necessarie a compensare la riduzione dei trasferimenti erariali prevista dal processo di decentramento fiscale trova, ancora, un forte limite nella presenza di alcune criticità del sistema attuale che devono essere risolte prima di completare il processo di devolution:

- i limiti nella capacità impositiva degli enti territoriali come effetto delle differenze esistenti nelle basi imponibili. In generale, le Regioni meridionali tendono ad avere redditi pro capite più bassi della media nazionale in presenza di una domanda di servizi che è pari o superiore a quella nazionale;

- l'estrema differenziazione nella capacità amministrativa degli enti territoriali. Ad esempio, la capacità di accertamento dei redditi ai fini del diritto alle prestazioni sociali è molto diversa tra le diverse Regioni;
- la differente capacità di assorbimento di un aumento del livello del prelievo fiscale complessivo sopportabile a livello locale, con la conseguente possibile competizione tra territori per attrarre basi imponibili. Con il federalismo fiscale vi possono essere gravi problemi, sia nella capacità del gettito delle Regioni deboli di far fronte alle spese necessarie, sia connessi ai rischi di una pericolosa concorrenza fiscale fra Regioni.

4) Il differente grado di autonomia finanziaria delle Regioni.

Il processo di autonomia finanziaria presenta forti differenze tra Regioni del Mezzogiorno e Regioni centro-settentrionali. L'incidenza delle entrate proprie appare di circa dieci punti percentuali più elevata nelle Regioni centrali e settentrionali rispetto a quelle meridionali. Tale quadro potrebbe, però, portare a delle opportunità nuove per le Regioni sul piano dell'azione economica, soprattutto in riferimento alla possibilità di dar luogo ad una gestione più efficiente sia dell'offerta di servizi che del proprio patrimonio, anche se espone le amministrazioni regionali a nuovi rischi rispetto all'andamento del ciclo economico che prima erano sconosciuti (Censis, 2002: 6).

Le Regioni dovranno perciò dotarsi sempre più di strategie capaci di sfruttare al meglio le opportunità conseguenti alle politiche di liberalizzazione dei mercati e di apertura alla cultura d'impresa nel settore pubblico.

Il processo di devolution ha innescato, però anche un meccanismo virtuoso.

Sul piano gestionale, il passaggio ad una più diretta responsabilità nel reperimento delle risorse attraverso diversi strumenti riveste un significato politico e operativo. Assumersi l'onere della tassazione attraverso l'accresciuta autonomia impositiva ha prodotto una spinta a conseguire maggiore efficienza, concretizzatasi in un incremento della produttività della macchina amministrativa, nell'introduzione di figure manageriali, nella modernizzazione della gestione del personale, in una più rigorosa formulazione dei bilanci, in un crescente ricorso al mercato per il finanziamento degli investimenti.

L'aver accresciuto la quota di entrate proprie sul complesso delle risorse del bilancio di questi enti, con una rilevante diminuzione della finanza derivata, costringe a partecipare con energia e convinzione a

tutti i processi di competizione territoriale, fondamentali per l'accrescimento del benessere delle comunità locali.

Ma c'è un ulteriore fattore positivo che è utile analizzare nell'ambito del più generale processo di potenziamento delle capacità di azione. Specie per le Regioni, risulta importante l'individuazione di strumenti e strategie finanziarie in grado di far fronte alle nuove responsabilità come effetto concreto della riforma costituzionale e degli altri provvedimenti allo studio. In questa nuova ottica di gestione attiva del debito le Regioni si stanno gradualmente orientando verso il ricorso a strumenti finanziari reperibili sul mercato con l'accesso sia ai canali nazionali che a quelli internazionali. Inoltre, la più ampia potestà legislativa, e la maggiore autonomia operativa di cui dispongono, ha indotto le Regioni ad avvicinarsi gradualmente a forme alternative di finanziamento ottenendo migliori bilanciamenti del profilo costo/rischio del proprio debito.

In conclusione, la riforma dei poteri e della finanza locale non sembra essere giunta ad un assetto definitivo. L'attuale Governo, infatti, appare orientato a procedere ad "una riforma della riforma" del Titolo V entro il breve lasso di tempo di un paio d'anni per lo sviluppo della c.d. devolution, cioè a quell'ulteriore fase evolutiva di decentramento che dovrà comportare un intervento sull'art. 117 riformato per eliminare o ridurre al minimo le materie in regime di concorrenza tra Stato e Regioni.

Le risorse dovrebbero essere reperite possibilmente facendo ricorso sia a tributi compartecipati, le cui basi imponibili siano uniformemente distribuite sul territorio, che all'esercizio flessibile dell'autonomia fiscale delle Regioni.

Dal predetto studio emerge, in sintesi, che intanto la devolution potrà attuarsi solo se le Regioni potranno far leva sull'aumento dell'addizionale Irpef, nonché su un cospicuo incremento della compartecipazione Iva, cercando di colmare le inevitabili distorsioni. Questo quadro, in prospettiva, dovrà altresì confrontarsi con la prevedibile riforma del fisco tesa alla riduzione delle aliquote Irpef ed alla graduale eliminazione dell'Irap. Il rischio è il ritorno al metodo dei contributi statali che mal si concilierebbe con i tentativi proposti di decentramento fiscale.

BIBLIOGRAFIA

- Atella V., Scacciavillani F. (2002), "Il federalismo fiscale", *Regioni italiane a confronto*, www.regione.Piemonte/tributi/dottrina.it.
- Buccico C. (2000), *L'Irap nel sistema tributario italiano*, Esi, Napoli.
- Censis (2002), *Le responsabilità del federalismo fiscale*, Roma.
- Cnel (2002), *Osservazioni e proposte. La riforma del titolo V della Costituzione*, Roma.
- Forte F. (1993), *Principi di economia pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Gallo F. (2002), "Prime osservazioni sul nuovo art.119 della Costituzione", *Rassegna tributaria*, 2.
- Giarda P. (2001), "Le regole del federalismo fiscale nell'art.119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni*, 6.
- Giarda P. (1995), *Regione e federalismo fiscale*, Il Mulino, Milano.
- Ingresso M., Giudicepietro R. (1994), "Federalismo fiscale o fiscalismo federale?", *Il fisco*, 26.
- Irer (1996), *Federalismo fiscale*, Franco Angeli, Milano.
- Meloni G. (1994), "Per un nuovo regionalismo", *Le Regioni*, 5.
- Monteduro M. (2003), "Il fisco italiano e l'Europa", *Corso di seminari Se.C.I.T.*, Roma.
- Moro F. (2002), "Prime valutazioni degli effetti finanziari di alcune interpretazioni dell'art.119 della Costituzione", *Quaderni di informazione Svimez*, 15.
- Tiebout C.M. (1956), "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, 5.

