

L'attuazione del federalismo fiscale in Italia

1. Qualsiasi riflessione intorno al “federalismo fiscale italiano” non può non prendere avvio, a mio avviso, che dalla ricognizione e dall'utilizzo di tale espressione in un contesto generale. Il punto di partenza inevitabile è la Costituzione italiana, ove i termini “federalismo” e “federale”, “fiscale” o “fisco” non sono rinvenibili. Troviamo, in parti diverse e con funzioni diverse, il termine “tributo”. In questo senso, il sistema *tributario* dev'essere progressivo (art. 53, comma 2, Cost.); non è ammesso il *referendum* sulle leggi *tributarie* e l'introduzione di nuovi *tributi* attraverso la legge di bilancio (rispettivamente art. 75, comma 2, Cost. e art. 81, comma 3, Cost.); il riparto delle competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali è basato sulla distinzione fra il sistema *tributario* dello Stato e i *tributi* propri delle Regioni e degli Enti locali (art. 117 e 119 Cost.).

Diversamente, la Costituzione italiana adotta l'espressione “autonomia di entrata”, che comprende (anche) il potere per le Regioni e gli Enti locali di stabilire e applicare tributi propri per il finanziamento delle funzioni loro assegnate. La differenza non è di poco conto. Almeno nel linguaggio comune, il termine *foedus* indica una rinuncia a proprie prerogative (potestà e diritti) per consentire la realizzazione di forme di aggregazione per qualche verso superiori (originariamente, indica i patti sottoscritti dai feudatari per la difesa comune contro le aggressioni esterne). Autonomia è invece un concetto che descrive una relazione fra soggetti comunque aggregati e delimita gli spazi di libertà reciproci. Sintetizzando all'essenza, potremmo dire che il *foedus* descrive un rapporto fra pari, mentre l'autonomia un rapporto in qualche modo gerarchico.

Dalla “legge” alla letteratura economica, ambito in cui viene adottata per la prima volta l'espressione “*fiscal federalism*” (R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959). L'aspetto curioso di questo nuovo conio è che Musgrave utilizza tale espressione per razionalizzare, da un punto di vista teorico, le politiche rooseveltiane del *New Deal*. Il *Fiscal federalism* comprende, dunque, tutte quelle attività e iniziative adottate dal governo centrale e dirette a contrastare i cicli economici negativi. A tale scopo, è la conclusione dell'Autore, le politiche fiscali

centralizzate sono decisamente più efficaci rispetto alle iniziative singolarmente assunte da ciascuno Stato membro della federazione americana.

La legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in materia di “federalismo fiscale” impiega dunque tale espressione in un senso opposto a quello originario. Nella legge s’intende “federalismo fiscale” quale decentramento dei poteri di entrata e di spesa; nell’accezione originaria quale accentramento dei medesimi poteri.

Sempre nell’ambito della letteratura economica, è dato riscontrare due diverse esperienze di federalismo (fiscale), comunemente etichettate come cooperativa e competitiva.

La prima esperienza è quella statunitense e svizzera, la seconda esperienza è quella identificata normalmente nella Repubblica Federale di Germania, ma anche di molte ex-colonie inglesi (Canada, Australia, India e Pakistan).

Il federalismo fiscale *competitivo* presuppone poteri di spesa e di entrata reciprocamente indipendenti fra federazione e Stati membri. Questo significa che ciascuno Stato della federazione nordamericana (o ciascun Cantone di quella svizzera) dispone di un potere *generale* di imporre tributi per il finanziamento della spesa delle funzioni pubbliche esercitate. Ciò importa altresì che la federazione non si preoccupa in alcun modo di finanziare le spese degli Stati (o dei Cantoni). Pochi sono i limiti che restringono tale potere e sono fissati direttamente dalla Costituzione.

Il sistema tributario dei Stati americani differisce quindi l’uno dall’altro e dipende dalla quantità e dalla qualità dei servizi pubblici offerti, nonché dall’efficienza con cui questi sono resi. In altre parole, ciascuno Stato offre ai residenti una specifica combinazione di servizi e di tassazione e, per converso, ciascun residente può decidere, attraverso le vie della democrazia e del trasferimento della propria residenza, di accettare o meno tale combinazione.

In un sistema di questo tipo, il valore dominante è quello della libertà, sia dei governanti sia dei governati.

Il secondo modello può essere identificato con quello tedesco. In questo caso, il valore dominante è quello dell’eguale tassazione dei contribuenti. Il sistema tributario tedesco è sostanzialmente

unitario, ovvero le imposte sono determinate dal Parlamento federale e applicate su tutto il territorio. I *Länder* hanno un potere di imporre tributi assai ristretto, limitato alle sole imposte locali.

Il carattere “federale” del sistema è rinvenibile nel fatto che la federazione distribuisce il gettito delle maggiori imposte (reddito e iva) secondo criteri territoriali. In questo senso, i *Länder* che producono più reddito e dove maggiore è il consumo riceveranno maggiori risorse. Poiché le funzioni esercitate sono le medesime per tutti i *Länder* e questi non possono utilizzare la leva fiscale per incrementare le entrate, il sistema prevede un fondo di perequazione che produce un riequilibrio delle risorse fra i *Länder* ricchi e quelli più poveri.

Il carattere cooperativo deriva quindi dal fatto che risorse della federazione e dei *Länder* più ricchi sono redistribuite ai territori più poveri e dal fatto che i *Länder* non possono farsi concorrenza fiscale.

In conclusione, l’aspetto che discrimina le due esperienze federali è la prevalenza, rispettivamente, dei valori di libertà o di eguaglianza. Tuttavia, è opportuno sottolineare che di “federalismo fiscale” non si può parlare, ancora una volta, in maniera unitaria, poiché i caratteri propri di ciascuna esperienza sono molto diversi fra loro.

Un’ultima questione introduttiva riguarda i caratteri del nostro sistema delle autonomie o, più precisamente, del nostro regionalismo. Quello previsto dalla Costituzione italiana è un regionalismo differenziato, perché 5 Regioni dispongono di uno statuto che riconosce loro un’autonomia più ampia rispetto alle altre. Tale diversità si manifesta sia dal lato delle competenze, perché tali Regioni esercitano un numero più consistente di funzioni rispetto alle Regioni ordinarie, sia dal lato delle entrate, poiché le risorse che finanziano la spesa pubblica di tali Regioni sono determinate direttamente dai rispettivi Statuti.

La conseguenza è che, data la natura costituzionale degli Statuti di tali Regioni, la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale non ne modifica le previsioni. Sul piano operativo, quindi, siamo quindi di fronte a due diversi tipi di rapporti finanziari Stato-Regione. Da un lato, i rapporti

disciplinati dalla legge sul federalismo fiscale in corso di attuazione, relativi alle Regioni a statuto ordinario. Dall'altro i rapporti finanziari delle Regioni ad autonomia speciale, disciplinati dai rispettivi Statuti.

2. La legge sul federalismo fiscale attua l'art. 119 della Costituzione. Tale disposizione riconosce agli enti territoriali – Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane – autonomia di spesa e di entrata.

In ragione di questa distinzione, la disciplina delle spese delle Regioni e degli Enti locali costituisce il punto di partenza.

La rivoluzione del federalismo fiscale è il nuovo criterio di finanziamento degli enti territoriali. La legge prevede, entro cinque anni, il passaggio dal finanziamento in ragione della spesa storica, ovvero della spesa effettiva degli anni precedenti, al fabbisogno *standard*. Più precisamente, il fabbisogno *standard* si applica alla sanità, all'assistenza sociale, all'istruzione e, almeno parzialmente, al trasporto locale, per quanto riguarda le Regioni, e alle “funzioni fondamentali” delle Province e degli Enti locali. La legge sul federalismo fiscale è, dunque, autosufficiente per quanto riguarda le Regioni, mentre detta un criterio transitorio per Comuni e Province. Nonostante infatti siano trascorsi quasi 10 anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, il legislatore (statale) non ha ancora determinato le funzioni fondamentali di tali Enti (art. 117, comma 2, lett. p)). Il disegno di legge in materia, di fonte governativa, è in discussione in questi giorni al Senato (Carta delle autonomie, AS 2259). È dunque curioso osservare che la legge sul federalismo stabilisce il criterio secondo il quale le funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni sono finanziate in ragione del fabbisogno *standard* senza conoscere analiticamente tali funzioni.

La rivoluzione è dunque tutta nel fabbisogno *standard*. Le funzioni principali delle Regioni e quelle fondamentali delle Province e dei Comuni saranno, a regime, finanziate in ragione di un fabbisogno eguale per tutti gli enti territoriali e individuato a livello statale. Tale fabbisogno è la risultante di due elementi: da un lato la fissazione dei “livelli essenziali delle prestazioni (lep)”, dall'altro lato

l'individuazione del costo unitario di una prestazione. La definizione del lep è essenzialmente un'operazione politica. Si dovranno individuare, a titolo di mero esempio, il numero di posti letti ospedalieri per abitante, il numero di posti nido per abitante, ecc. La quantificazione, all'opposto, è un'operazione di natura economica, da cui deriverà la sostenibilità della riforma. È cosa nota la differenza dei costi unitari effettivi delle funzioni esercitate sul territorio italiano. In base ai dati del Rapporto Oasi 2009-Cergas Bocconi, a titolo d'esempio, un parto cesareo costa 1.806 € in Emilia-Romagna e 3.656 € in Umbria. Come detto, con l'introduzione del costo *standard* tale differenza non sarà più consentita o, meglio, il finanziamento del parto cesareo sarà effettuato in ragione di un costo eguale per tutte le Regioni. In questo senso, se il costo *standard* verrà fissato a un livello troppo basso, esso sarà probabilmente insostenibile per le Regioni meno efficienti. All'opposto, se verrà fissato troppo in alto, la riforma sarà egualmente insostenibile poiché produrrà un ulteriore aumento della spesa pubblica. Al di là degli aspetti tecnici, che sono ancora in discussione, il profilo da sottolineare è che dal decreto sui costi *standard* dipende la realizzazione dell'intera riforma.

Tuttavia, l'aspetto paradossale è che la riforma del federalismo fiscale prevede la determinazione *statale* (ovvero unitaria) di costi *standard* applicabili indistintamente a tutti gli enti territoriali. In altre parole, il decentramento finanziario è realizzato attraverso l'accentramento *a livello statale* dei meccanismi di determinazione del fabbisogno da finanziare.

Se, come parrebbe coerente in una logica di semplificazione del sistema, i costi *standard* trovassero applicazione a tutte le Regioni a statuto ordinario senza eccezione alcuna, questi dovrebbero essere fissati, almeno in una visione generale, in una posizione mediana fra le spese effettive della Regione più efficiente e di quella meno efficiente. Diversamente, se fissati in un'ottica di realizzazione del maggior risparmio possibile, risulterebbero con tutta probabilità insostenibili per le Regioni e gli Enti locali meno efficienti. Se queste ipotesi sono realizzate, le conseguenze sono di due ordini. In primo luogo, la riforma non dovrebbe comportare alcun aumento della spesa pubblica. In secondo luogo, l'adozione del federalismo fiscale produrrà una redistribuzione delle risorse dalle Regioni e dagli Enti locali meno efficienti a quelle più efficienti, ovvero essenzialmente dal centro-sud verso

il nord. Questo risultato è dovuto al fatto che la fissazione di costi *standard* quale media dei costi effettivi si dovrebbe tradurre in un finanziamento superiore alle spese effettive delle Regioni e degli Enti locali più efficienti. Per esemplificare, riprendendo i numeri sopra indicati degli interventi per parto cesareo, se venisse fissato un costo *standard* mediano pari a 2.731 €, il vantaggio finanziario per la Regione Emilia-Romagna sarebbe pari a 925 €, ovvero riceverebbe tale ammontare in aggiunta a quanto effettivamente spende. Diversamente, le Regioni meno efficienti non verranno finanziate per la spesa effettiva di ciascuna funzione, bensì solo nella misura del costo *standard*. A regime, dunque, le conseguenze per le Regioni meno efficienti potranno essere, alternativamente, due: la riduzione del costo della prestazione ovvero, nel caso in cui questa via non risulti praticabile, l'aumento dell'imposizione tributaria.

Le funzioni diverse da quelle sopra indicate per le Regioni e diverse dalle funzioni fondamentali saranno finanziate in ragione della "capacità fiscale". La capacità fiscale è, in termini molto grossolani, la ricchezza (pro-capite) prodotta su un determinato territorio. In ragione delle differenze di distribuzione della ricchezza, è previsto un intervento di riequilibrio nella distribuzione di risorse attraverso il fondo perequativo.

3. Anche sul fronte dell'autonomia delle entrate è prevista una rivoluzione, che non riguarda tuttavia un aumento dei poteri tributari.

La legge delega sul federalismo fiscale assegna alla Regione un ruolo centrale nel sistema tributario degli enti territoriali. Questo riconoscimento rappresenta la conclusione di un faticoso processo iniziato, a Costituzione invariata, nel 1996 con la delega in materia di imposta regionale sulle attività produttive (irap). Sia per la qualità e quantità di risorse riconosciute sia per il ruolo di coordinamento (soprattutto con riguardo alla perequazione) rispetto alla finanza degli Enti locali, la Regione si pone quale fulcro del nuovo sistema superando un'impostazione risalente all'unificazione del Regno d'Italia.

L'art. 119, comma 2 e 3, Cost. stabilisce che le Regioni e gli Enti locali dispongono di tributi ed entrate proprie, di “compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio” e del fondo perequativo.

Prendendo avvio dai tributi propri, è necessaria una premessa. Sebbene la Costituzione equipari Regioni ed Enti locali in relazione al potere di stabilire e applicare i tributi propri, tale potere può essere effettivamente esercitato solo dalle Regioni perché titolari della potestà legislativa. Diversamente, gli Enti locali, essendo titolari (solo) di potestà normativa statutaria e regolamentare, dovranno sempre essere autorizzati dalla legge statale o regionale per poter introdurre tributi propri.

3.1. Nonostante la semplificazione sia uno dei principi e criteri direttivi della legge delega, alla figura dei tributi propri delle Regioni si riferiscono tre diversi strumenti tributari: (i) i tributi propri derivati; (ii) le addizionali e (iii) i tributi propri in senso stretto.

Ai tributi propri derivati appartengono i tributi istituiti con legge statale il cui gettito è devoluto alle Regioni. Gli spazi dell'intervento regionale sono determinati dalla legge statale, in particolare in tema di aliquote e di agevolazioni fiscali. Questa soluzione è già conosciuta dal nostro sistema, nella forma dell'irap. Anche il secondo strumento è noto al sistema perché già oggi le Regioni sono finanziate attraverso l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (irpef). Le addizionali (*rectius*: sovrimposte) sono imposte che si applicano sulla base imponibile di imposte statali. È lo strumento classico di finanziamento degli enti territoriali nei sistemi non federali, perché di semplice applicazione. Anche in questo caso, i poteri delle Regioni sono quelli previsti dalla legge statale, relativi all'aliquota e alle agevolazioni fiscali.

La terza tipologia di tributi propri è quella che realizza, in maniera più ampia, l'autonoma tributaria regionale. Si tratta di tributi che le Regioni possono discrezionalmente istituire in ragione dell'esigenza di finanziare i propri bilanci. La legge delega, tuttavia, delimita tale potestà attraverso il divieto di doppia imposizione del medesimo presupposto. Ciò significa che le Regioni non possono assumere quale base per i tributi propri i fatti (economici) già considerati dallo Stato. In ragione della non illimitatezza dei fatti economici e del fatto che lo Stato occupa buona parte di

questi, lo spazio di un intervento regionale è piuttosto limitato. In termini piuttosto sommari e di approssimazione, le Regioni potranno imporre tributi di natura paracommutativa, ovverosia tributi sulle prestazioni pubbliche rese, e assumendo presupposti quali l'ambiente, non ancora oggetto di tassazione generale a livello statale.

La conclusione, dunque, confermata anche dalla disciplina in materia di tributi propri in senso stretto delle Regioni, è che l'autonomia tributaria delle Regioni sia piuttosto ristretta. Questa previsione produce conseguenze di rilievo sul piano del sistema tributario. Dimenticando, per un attimo, i tributi propri derivati e le addizionali, nel caso in cui le Regioni debbano finanziare la propria inefficienza nella prestazione dei servizi, ovverosia finanziare costi effettivi superiori al fabbisogno *standard*, dovranno farlo introducendo tributi sulle prestazioni rese agli utenti. Questo produce uno spostamento del carico tributario regionale dalla fiscalità generale, ovvero dalla fiscalità contributiva, alla fiscalità retributiva connessa ai servizi. In termini diversi, il costo delle prestazioni potrebbe essere addossato agli utenti del servizio e non ripartito su tutti i contribuenti, producendo un effetto economico (a livello regionale) sostanzialmente regressivo, con evidenti tensioni con l'art. 53, comma 2, Cost. che prevede un sistema tributario informato a criteri di progressività.

Il secondo profilo critico della legge delega è l'assenza di alcun criterio o principio di riparto delle basi imponibili fra Stato e Regioni. Tale compito è lasciato integralmente al Governo, che attraverso i decreti legislativi individuerà i tributi da affidare alle Regioni nella forma di tributi derivati e, indirettamente anche quelli propri, decidendo cosa mantenere nella propria competenza. In termini di politica fiscale, si tratta di un (ulteriore e) significativo colpo inferto alla funzione di indirizzo assegnata al Parlamento dall'art. 23 Cost..

Le compartecipazioni e il fondo perequativo sono le altre due risorse che la Costituzione attribuisce alle Regioni. Le compartecipazioni costituiscono la vera novità della riforma costituzionale del Titolo V perché ripartiscono le imposte statali non più in maniera neutrale come nella precedente versione dell'art. 119 Cost., bensì in ragione del territorio. In questo senso, le Regioni che

producono il maggior reddito e/o dove sono localizzati i maggiori consumi dovrebbero beneficiare di maggiori risorse finanziarie. Le prime informazioni in merito ai decreti legislativi riferiscono di una compartecipazione all'irpef e all'imposta sul valore aggiunto (iva), mentre nulla è dato sapere della percentuale di tali compartecipazioni. L'impiego di due imposte è giustificato dall'obiettivo di rendere quanto più stabili le entrate per le Regioni. Il gettito iva, in particolare, presenta tale carattere perché i consumi non possono essere ridotti oltre certi livelli e, soprattutto, si riducono secondo un andamento lineare. Anche rispetto a tale previsione, il cambiamento del sistema è piuttosto limitato poiché già ora, il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (meglio noto come decreto Giarda) prevede che le Regioni siano finanziate attraverso la compartecipazione all'iva.

In tema di compartecipazione, il vero nodo della riforma è la percentuale. La legge delega prevede che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali “sono determinate al *livello minimo assoluto* sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni ... *in una sola regione*” (*corsivo* aggiunto). Questo significa che il livello delle compartecipazioni (oltre a quello delle aliquote) sarà fissato a un livello tale da consentire solo alla Regione più ricca il finanziamento integrale senza alcun ricorso al fondo perequativo. Tutte le altre Regioni, diversamente, continueranno a dipendere dai trasferimenti dello Stato nella forma della perequazione. Anche in questo caso, come in quello dei tributi propri, dalla legge delega emergono segnali in contrasto con l'obiettivo di aumentare il grado di autonomia tributaria e finanziaria delle Regioni a statuto ordinario.

Il fondo perequativo opera secondo modalità diametralmente opposte rispetto alle compartecipazioni. La distribuzione di tale fondo avviene in ragione della minore capacità fiscale per abitante, ovvero è maggiore ove minore sia la ricchezza prodotta dal territorio. In questo senso, il fondo perequativo dovrebbe attenuare le differenze generate dalla diversa distribuzione sul territorio nazionale della ricchezza. Si è detto, attenuare, non eliminare integralmente. Il livello di perequazione è (ancora una volta) affidato integralmente al Governo attraverso i decreti legislativi.

3.2. Nonostante l'art. 119, comma 2, Cost. equipari l'autonomia tributaria delle Regioni a quella degli Enti locali, l'assenza di potestà legislativa esclude che questi ultimi possano direttamente istituire tributi propri. I poteri degli Enti locali si riducono quindi all'attuazione dei tributi previsti dalla legge statale o regionale. La legge determinerà di conseguenza anche lo spazio dell'autonomia tributaria degli Enti locali che potrà variare da un minimo – fissazione della misura dell'aliquota – a un massimo – attribuzione del potere di istituire e regolare un dato tributo.

Gli Enti locali godono delle medesime fonti di finanziamento previste per le Regioni: tributi (ed entrate) propri, compartecipazioni e fondo perequativo.

Quanto ai tributi propri, la legge delega offre maggiori indicazioni rispetto alla fiscalità regionale. All'art. 12, infatti, è previsto che i Comuni dispongano di un tributo sulla fiscalità immobiliare, con esclusione della tassazione della c.d. "prima casa", e le Province di un tributo sul trasporto su gomma.

In secondo luogo, sempre l'art. 12 prevede la facoltà, per gli Enti locali, di istituire tributi di "scopo", ovvero tributi connessi alla realizzazione di specifiche opere pubbliche e investimenti pluriennali nei servizi sociali nonché per il finanziamento di oneri derivanti da flussi turistici o mobilità urbana. Tali tributi sono dunque strettamente legati all'esercizio di funzioni e alla realizzazione di obiettivi propri di tali enti. In questo senso, la loro istituzione è vincolata a una specifica attività e l'applicazione viene meno allorché tale attività sia stata completata.

Anche gli Enti locali sono destinatari di compartecipazioni e del fondo perequativo. Le compartecipazioni dovrebbero avere quale base una quota di irpef mentre il fondo perequativo essere distribuito in ragione della minore capacità fiscale di ciascun Comune o Provincia. La criticità che si accompagna al fondo perequativo è di natura finanziaria poiché tale risorsa sarà gestita e distribuita agli Enti locali dalle rispettive Regioni.

L'attuazione della legge delega ha fatto qualche passo riguardo alla finanza comunale. La bozza di decreto approvata dal Consiglio dei Ministri prevede due distinte fasi nell'attuazione del disegno

“federale” comunale. Nella prima fase, dal 2011 al 2013, si prevede il trasferimento del gettito derivante dai tributi immobiliari ai Comuni. Nessuna novità, o meglio, nessuna particolare modifica all'autonomia tributaria comunale, bensì lo spostamento verso i bilanci comunali delle risorse derivanti dalle imposte sui redditi e sui trasferimenti che hanno riguardo i beni situati nel Comune. Al fine di riequilibrare la diversa distribuzione territoriale delle risorse è previsto il “fondo sperimentale di riequilibrio”. Nella bozza poche sono le indicazioni relative al funzionamento di tale fondo. Il profilo di maggior interesse riguarda il fatto che tale fondo sarà alimentato non solo attraverso risorse statali bensì anche dalle risorse trasferite ai Comuni più ricchi. Sarà dunque sperimentata, in questa prima fase, una perequazione di tipo “orizzontale” che prevede il trasferimento di risorse dai Comuni più ricchi a quelli più poveri.

La vera novità di questo decreto è l'istituzione di un'imposta sostitutiva (c.d. “cedolare secca”) sui redditi derivanti dalla locazione dei beni immobili. Per finalità di semplificazione dei rapporti Fisco-contribuente nonché come strumento di contrasto dell'evasione fiscale, il Governo prevede l'introduzione di una imposta sugli affitti con un'aliquota del 20% in luogo della tassazione progressiva irpef dei medesimi redditi.

La seconda fase avrà inizio nel 2014 e prevede l'istituzione dell'imposta municipale unica (imu). Non è agevole comprendere se l'istituzione di tale imposta sia un obbligo o una facoltà per i Comuni. Quel che desta maggiori preoccupazioni è che si tratta di un'imposta piuttosto complessa poiché assoggetta a tassazione sia il possesso di beni immobili (e quindi la componente patrimoniale) sia il trasferimento degli stessi. L'istituzione di tale imposta sostituirà certamente l'imposta comunale sugli immobili e, probabilmente, anche altri tributi comunali in funzione di semplificazione del sistema tributario. Anche per l'imu resta l'esclusione della tassazione della “prima casa”.

4. In conclusione, un breve spazio merita la finanza della Regioni a statuto autonomo. Come si è rilevato in apertura, tali enti godono di regole finanziarie specifiche per ciascuna Regione, dettate

dal proprio statuto che ha rango di legge costituzionale. A tali Regioni, quindi, non si applicano le disposizioni sul “federalismo fiscale” se non limitatamente al “conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario” (art. 27). Tali obiettivi dovranno essere conseguiti attraverso una modifica dei rispettivi Statuti.

Indipendentemente dai contenuti della legge sul federalismo fiscale, la finanza delle Regioni a statuto autonomo è prevalentemente basata sulle compartecipazioni. A tali Regioni è attribuito il gettito delle imposte statali riscosse sul proprio territorio, secondo percentuali che variano dal 100% per la Regione Sicilia, del 90% per le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Valle d’Aosta, al 70 e 65 % rispettivamente della Regione Sardegna e Friuli Venezia-Giulia. Si tratta dunque di un sistema di autonomia finanziaria, nel senso che tali Regioni gestiscono risorse derivanti da imposte statali che assicurano all’ente certezza delle entrate. Scarsamente rilevante (e scarsamente valorizzata) è l’autonomia tributaria che può essere esercitata rispettando il vincolo (comune) dei principi del sistema tributario statale.

Nonostante la legge delega sul federalismo fiscale, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto autonomo resta profondamente diverso e, sul piano delle risorse, profondamente favorevole alle seconde. Un ripensamento complessivo del sistema era, probabilmente, non solo necessario ma anche dovuto per ragioni di razionalità ed equità fiscale.

Gianluigi Bizioli, Università di Bergamo