

Associazione
per lo Sviluppo
degli Studi di
Banca e Borsa



Università Cattolica
del Sacro Cuore

PIERO GIARDA

“LA FAVOLA DEL FEDERALISMO FISCALE”

Introduzione di

GIUSEPPE VIGORELLI

Ciclo di conferenze e seminari

“L’Uomo e il denaro”

Milano 2 marzo 2009

QUADERNO N. 35

Associazione
per lo Sviluppo
degli Studi di
Banca e Borsa



Università Cattolica
del Sacro Cuore

PIERO GIARDA

“LA FAVOLA DEL FEDERALISMO FISCALE”

Introduzione di

GIUSEPPE VIGORELLI

Ciclo di conferenze e seminari

“L’Uomo e il denaro”

Milano 2 marzo 2009

Sede: Presso Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano, Largo A. Gemelli, n. 1
Segreteria: Presso Banca Popolare Commercio e Industria - Milano, Via Moscova, 33 - Tel. 62.755.1
Cassiere: Presso Banca Popolare di Milano - Milano, Piazza Meda n. 2/4 - c/c n. 40625

Per ogni informazione circa le pubblicazioni ci si può rivolgere alla Segreteria
dell’Associazione - tel. 02/62.755.252 - E-mail: assbb@bpci.it
sito web: assbb.it

Giuseppe VIGORELLI,

Presidente Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa

Introduzione

*Dopo avere individuato le cause dell'uso perverso del denaro da parte dell'uomo sinteticamente in ogni epoca e ad ogni latitudine, abbiamo riconosciuto tra le fonti dell'uso virtuoso di tale rapporto le Encicliche Pontificie che hanno costituito nel loro insieme la nota **dottrina sociale della Chiesa**.*

*Come altre Encicliche di **Giovanni Paolo II** anche quella del **1987** è indirizzata alla coscienza di ogni figlio e figlia della Chiesa, estendendo la cerchia dei destinatari fino a raggiungere coloro che chiama **uomini di buona volontà**.*

*La larga eco che l'Enciclica **SOLLICITUDO REI SOCIALIS** ha provocato nel mondo, risponde appropriatamente all'auspicio dell'Autore, ansioso che la Chiesa contribuisse al benessere dell'umanità, donde il titolo "**Sollecitudine per la questione sociale**".*

*L'idea dello **sviluppo** è la colonna portante dell'Enciclica, un testo complesso che si ispira alla "**POPULORUM PROGRESSIO**" di Paolo VI, della quale vuole commemorare il XX anniversario.*

Secondo il Papa, la grande Enciclica del suo predecessore non è superata, conserva anzi tuttora la sua forza e la sua sorprendente attualità.

*Ciò che è cambiato in vent'anni è invece "**la configurazione del mondo**" (N. 4).*

Di questo mondo il Pontefice dà una descrizione con toni drammatici senza compiacenze. Essa si sviluppa quasi per un terzo dell'Enciclica (capitolo III).

Infatti **“Le speranze di sviluppo, così vive subito dopo il Concilio Vaticano II, paiono oggi molto lontane dalla loro realizzazione”** (N. 12).

Alcuni Paesi hanno la sensazione di essere attori passivi in preda a decisioni prese in luoghi remoti e anonimi. La nota contrapposizione tra ricchi e poveri, tra “popoli della fame e popoli dell’opulenza” (**Populorum Progressio N. 3**) è sempre aperta.

Le disparità tra Nord e Sud sono più evidenti che mai: quale Paese, quale città non ha già il suo nord e il suo sud? Delusi e traditi dai modelli di sviluppo che si sono progettati o sono stati loro imposti, numerosi popoli sono arrivati a dubitare dello sviluppo stesso.

È per questo che **Giovanni Paolo II** ha voluto rilanciare lo sviluppo come la leva capace di provocare ancora il mondo, restituendogli tutta quella pienezza di significato che **Paolo VI** aveva saputo infondergli, ma che si era ormai attenuata.

Il capitolo **IV: L’autentico sviluppo umano**, è la chiave di tutta l’Enciclica. Il Papa non ha mai disconosciuto i progressi economici e tecnici che hanno condotto al decollo spettacolare alcuni Paesi sottosviluppati, soprattutto in Asia, ma questi successi non devono fare dimenticare quelli che le **Nazioni Unite** classificano come Paesi meno avanzati, soprattutto nell’Africa nera.

Il bilancio piuttosto negativo, si fonda più su indici culturali e politici che economici, sull’oblio di ciò che il Pontefice chiama “il parametro interiore proprio dell’uomo”, cioè **“la realtà e la vocazione dell’uomo visto nella sua totalità”** (N. 29).

Lo sviluppo, infatti, non può essere puramente materiale e, in questo senso, “le condizioni si sono notevolmente aggravate”

(N.16): *L'analfabetismo, l'incapacità di partecipare alla costruzione della propria Nazione, le molte forze di sfruttamento e di oppressione economica, sociale e politica della stessa persona umana e dei suoi diritti. Le discriminazioni di ogni tipo, specialmente quelle più odiose fondate sulla diversità razziale (N.15). A questo proposito **Giovanni Paolo II** ha coniato un nuovo vocabolo, inusuale: il “**supersviluppo**”, espressione ironica con cui Egli denuncia il contenuto fallace e insoddisfacente che caratterizza la **civiltà dei consumi** (N. 28).*

*Nell'antagonismo dei due blocchi **Est e Ovest** l'**Enciclica** ravvisa una delle cause del “grave ritardo nel progresso dello sviluppo” (N. 20), **sia** per effetto dell'accelerazione della corsa agli armamenti **sia** per effetto del trasferimento dei conflitti ideologici al Terzo Mondo, che costituiscono ciò che Egli denuncia come “**forme di neocolonialismo**”, perché “ognuno dei due blocchi nasconde dentro di sé a suo modo, la tendenza ad un neoimperialismo” (N. 22).*

*“**La dottrina sociale della Chiesa**, precisa, assume un atteggiamento critico nei confronti **sia** del capitalismo liberista **sia** del collettivismo marxista” (N. 21). Nessuno dei due campi è esonerato dall'aver causato il ritardo nel Terzo Mondo.*

***I due blocchi** rappresentano “due concezioni dello sviluppo degli uomini e dei popoli, entrambe imperfette e tali da esigere una radicale correzione” (N. 21).*

***Ogni Nazione nel mondo**, non solo dell'**Est** e dell'**Ovest**, deve assumersi in pieno le proprie responsabilità. **Nel capitolo V: “Una lettura teologica dei problemi moderni”**, lo sviluppo è elevato allo stesso livello di un “**obbligo morale**”, e questo è una delle novità dell'Enciclica. Constatando che “un'efficace volontà politica è stata insufficiente” (N. 35), **Giovanni Paolo II** mette in rilievo **la dimensione etica dello sviluppo**. Nessuno può sottrarsi a questo imperativo, perché si fonda su una visione della **famiglia umana** compresa nella*

sua unità naturale, per cui **tutti sono eguali** e ugualmente amati da Dio, donde la **solidarietà**, che altro non è che la **coscienza morale dell'interdipendenza radicale** tra gli uomini e tra i popoli.

La solidarietà diventa così “una virtù cristiana” (N. 40), che ora prende il nome di “carità universale”.

*L'avvenire del mondo si gioca nel cuore dell'uomo le cui caratteristiche sono però spesso la brama esclusiva del **profitto** e la sete del **potere** col proposito di imporre agli altri la propria volontà (N.37).*

*Ma questo impegno morale di cui parla il Papa non si rivolge solo ai credenti: “È da auspicare, afferma, che anche uomini e donne privi di una fede esplicita siano consapevoli che gli ostacoli frapposti al pieno **sviluppo**, non sono solo di ordine economico, ma dipendono da atteggiamenti più profondi configurabili, per l'essere umano, in **valori assoluti**” (N. 38).*

*Verso la fine dell'Enciclica **Giovanni Paolo II** ritorna molto diffusamente (NN. 41, 42) sull'insegnamento sociale della Chiesa la cui dottrina non va intesa come la “**terza via**”. È chiaro che la Chiesa non può appropriarsi del Vangelo per ricavarne una politica, un modello ideale di società. C'è posto per un **pluralismo** delle esperienze che eviti di trasformare ogni conflitto politico in una guerra di religione, tuttavia non si deve sottovalutare la dottrina sociale della Chiesa, come indica la stessa parola: **dottrina**.*

***Ogni cristiano**, a ogni livello di responsabilità sociale, deve fare **propria** un'Enciclica come la “**Sollicitudo rei socialis**” senza cercare di farne una “selezione” sulla base dei propri interessi.*

*Nel capitolo **VI** l'Enciclica presenta alcuni orientamenti che meritano una particolare attenzione. Anzitutto chiede ai*

responsabili delle Nazioni e delle Organizzazioni internazionali “di dare la precedenza al fenomeno della crescente povertà” (N. 42). Per questo rilancia un’idea nuova e feconda: “l’ipoteca sociale” che grava sul diritto, per quanto importante e necessario, alla proprietà privata. In ogni proprietà privata bisogna riconoscere come sua intima qualità una funzione sociale fondata e giustificata dal principio della destinazione universale dei beni (N. 42).

Il Papa richiede anche una serie di riforme, in particolare per quanto riguarda: “La riforma del sistema internazionale del commercio, ipotecato dal protezionismo e dal crescente bilateralismo. La riforma del sistema monetario e finanziario mondiale, oggi riconosciuto insufficiente. La questione degli scambi delle tecnologie e del loro uso appropriato. La necessità di una revisione della struttura delle Organizzazioni internazionali esistenti, nella cornice di un ordine giuridico internazionale, pur riconoscendo che queste ultime “hanno operato bene a favore dei popoli” (N. 43).

Anche i Paesi in via di sviluppo hanno delle responsabilità: “Ciascuno deve scoprire e utilizzare il più possibile lo spazio della propria libertà e le stesse Nazioni dovranno individuare le rispettive priorità (N. 44). “Altre Nazioni hanno invece bisogno di riformare le proprie istituzioni politiche per sostituire regimi corrotti, dittatoriali e autoritari con altri democratici e partecipativi”.

È un processo che ci si augura si estenda e si consolidi, perché la “salute” di una Comunità politica è condizione necessaria e garanzia sicura di sviluppo (N. 44); e aggiunge: “le stesse Nazioni in via di sviluppo hanno il dovere di praticare la solidarietà fra di loro e con i Paesi più emarginati del mondo”. È desiderabile, per esempio che le Nazioni di una stessa area geografica stabiliscano forme di cooperazione che le rendano meno dipendenti da quelle più ricche e potenti (N. 45).

*Il sottosviluppo, continua il Pontefice, è un male ancora più profondo di quanto non si fosse immaginato, così come lo stesso **sviluppo** è un processo più arduo di quanto si fosse già provato: questo ha acquistato quasi l'aspetto di una "guerra di logoramento".*

*Il mondo però ha bisogno di sentirsi ripetere che **tutto** è possibile per chi crede **nell'uomo** e in Dio, donde l'esplicito **appello** di Giovanni Paolo II ad Assisi nell'ottobre 1986 "a tutti coloro che condividono con noi l'eredità di Abramo" e "a tutti i seguaci delle grandi religioni del mondo" (N. 47).*

*E così conclude: è in gioco "**la dignità della persona umana**, la cui difesa e promozione ci sono state affidate dal Creatore, e di cui sono rigorosamente e responsabilmente debitori gli uomini e le donne di ogni congiuntura della Storia" (N. 47), perché "**popoli e individui aspirano alla propria liberazione**", cioè hanno bisogno che siano alleviate e cambiate le situazioni sociali, nei loro aspetti preoccupanti **di** miseria, **di** disoccupazione, **di** corsa agli armamenti, **di** disprezzo dei diritti umani, **di** pericoli di cruenti conflitti (N.49).*

*"Gli uomini, dunque, auspica il Pontefice, si riconoscano **fratelli**, e promuovano la **solidarietà** e lo **sviluppo** per ogni popolo perché si affermino i diritti di ogni persona e la Comunità umana **conosca un'era nuova di eguaglianza e di pace**" (N.49).*

Presentazione

Sono particolarmente onorata di presentare questa sera Piero Giarda non solo per tutti i contributi scientifici di cui le biblioteche dispongono, non solo per la sua attività di maestro di tanti allievi, ma anche perché è stato Giarda a dare inizio anni nove fa a questa iniziativa “Uomo & Denaro” e proponendo a me e ad altri colleghi di parteciparvi.

Giarda è stato studente in questa Università, qui si è laureato con il professor Mazzocchi e seguito con particolare cura dal professor Manara; qui ha depositato la propria Libera docenza in Scienze delle Finanze e Diritto finanziario, qui ha insegnato e insegna tuttora; naturalmente senza dimenticare che docente, prima, è stato anche ad Harvard e nell’Università della Calabria.

Come persona di scienza è componente delle redazioni di numerose riviste scientifiche italiane e collabora a quotidiani e periodici, è autore di numerose pubblicazioni scientifiche sui temi della politica monetaria, degli effetti della tassazione, della finanza locale, del federalismo fiscale, della gestione efficiente della spesa pubblica.

Ha rivestito cariche istituzionali, è - tra l’altro - vicepresidente della Fondazione “Milano per la Scala”; è stato uomo di banca e cooptato nel consiglio di Banca Popolare di Lodi. Di questo ultimo capitolo della sua biografia mi limito a ricordare che, dimessisi i consiglieri di amministrazione e il collegio sindacale di “Banca Popolare Italiana-Banca Popolare di Lodi” il 12 dicembre 2005, è stato cooptato in consiglio con Divo Gronchi e di BPI sono diventati rispettivamente presidente e amministratore delegato. E questa è storia di cui ognuno di noi si è informato quotidianamente negli ultimi anni.

Vorrei soffermarmi su un aspetto specifico dell'attività di Giarda e che riguarda la sua funzione eminentemente pubblica prima come membro e presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro (1981-1995), poi come Sottosegretario di Stato.

Come Sottosegretario di Stato per il tesoro (Governo Dini-I) e poi per il tesoro, bilancio e programmazione economica (Governo Prodi-I; D'Alema-I; D'Alema-II; Amato-II), cioè tra il gennaio 1995 e il giugno 2001, è intervenuto più volte sia in Commissione sia in Assemblea. È intervenuto in tema di disposizione urgente per il risanamento e la razionalizzazione della finanza pubblica, in relazione al Bilancio di previsione per singoli anni finanziari, (1997, 1998, 1999, 2000, 2001) e in merito al Bilancio pluriennale (1997-1999; 1999-2001), in materia di disposizione di solidarietà per gli appartenenti alle comunità ebraiche ex perseguitati per motivi razziali e di contribuzione italiana al Fondo di assistenza a favore delle vittime delle persecuzioni naziste, in materia rapporti tra Poste Italiane e Ministero del tesoro, di disposizioni finanziarie concernenti province, comuni e regioni, in materia di disposizioni urgenti concernenti lo smaltimento in discarica di rifiuti e - più ampiamente - l'utilizzazione di risorse finanziarie necessarie all'attivazione del protocollo di Kyoto, in materia di diritto di asilo, di apertura e regolazione dei mercati, di beni immobiliari pubblici dismessi, in materia di usura.....

Avremmo potuto perciò decidere di invitarlo a parlare di ognuno di questi diversi argomenti. La scelta è andata sulla 'favola' del federalismo fiscale perché riteniamo che egli abbia l'esperienza più completa in merito in Italia, riteniamo che sapere e applicazione del sapere in progetti trovino in lui una unitarietà rara. Per decenni, fin dai primi articoli degli anni sessanta ha, infatti, indagato temi che costituiscono la radice di questo interesse 'maturo'.

Prof. Piero GIARDA

Professore di Scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Milano

La favola del federalismo fiscale

Il tema del federalismo fiscale, nonostante sia da tempo all'attenzione del pubblico, del legislatore, dei governi e degli studiosi non è agevolmente trattabile. Anche studiosi e persone informate faticano ad intendersi sul suo significato, sui valori e sulle alternative politiche sottostanti. Questo intervento tenta di chiarire alcuni di questi temi ricordando teoremi economici, raccontando sviluppi storici e situazioni attuali, sottolineando problematiche presenti, con l'idea di offrire una storia allusiva che sia utile per riflessioni sul disegno di legge delega all'esame del Parlamento italiano, del quale peraltro non tratta in modo diretto.¹

Il primo paragrafo sviluppa una rapida sintesi sull'origine, significato ed evoluzione del termine "federalismo fiscale" trattando alcune proposizioni teoriche che ne hanno accompagnato lo sviluppo da espressione nata incidentalmente in un libro di teoria della finanza pubblica economica di cinquant'anni fa, a titolo della legge finanziaria per il 1956, del decreto legislativo n. 56 del 2000, a idea guida - insieme al termine "federalismo che pure ha poco o nulla a che fare con il federalismo fiscale - della riforma costituzionale del 2001 e che è stato adottato nella semantica della vita politica e del

¹ I lavori di riferimento di questa relazione sono i miei *L'esperienza italiana di federalismo fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*. Il Mulino, Bologna 2005. "Federalismo fiscale", voce del *Supplemento della Enciclopedia Treccani*, Roma 2004. "Il sistema italiano di federalismo fiscale" *Aggiornamento Enciclopedia Treccani*, (in corso di pubblicazione, Roma 2009). Riprende i contenuti di una relazione su "Il federalismo fiscale in Italia", presentata al Convegno organizzato dal Gruppo PDL del Senato, il 30 settembre 2008, Palazzo Giustiniani, Roma.

diritto costituzionale. Il secondo paragrafo argomenta che i sistemi concreti di federalismo fiscale sono più vecchi della teoria economica presentando, a sostegno della tesi, alcuni passi della evoluzione temporale del sistema italiano di federalismo fiscale, con i suoi andamenti variati e alterni da almeno 150 anni. Il terzo paragrafo descrive alcuni (non tutti) caratteri del vigente sistema italiano di federalismo fiscale segnalando incongruenze e punti di debolezza. Il quarto paragrafo offre qualche considerazione sui più importanti temi aperti del dibattito odierno; illustra le questioni sulle quali il nuovo Titolo V della Costituzione del 2001 non offre le indicazioni che sarebbero richieste a un testo costituzionale e che dovranno invece essere affrontate con gli strumenti propri del legislatore ordinario. Come al termine di una favola, conclude con l'esposizione di semplici elementi di una "verità morale".

1. Semantica e teoria del federalismo fiscale.

Parto dalla semantica. Il termine di "federalismo fiscale" nasce nel 1959, è scritto in un libro di testo di un importante professore di scienza delle finanze arrivato negli Stati Uniti dalla Germania negli anni Trenta, Richard Musgrave. Il termine² viene inventato negli Stati Uniti, quasi a conclusione di un lungo dibattito che aveva come oggetto specifico le regole di equità orizzontale per un sistema tributario, il principio di uguaglianza e di parità di trattamento del cittadino di fronte alla tassazione. Negli USA, un paese a struttura federale, si verificava allora, all'inizio degli Anni Cinquanta (e permane tuttora), la sovrapposizione di diversi sistemi tributari; quello

² L'espressione "federalismo fiscale" è la traduzione dell'inglese *fiscal federalism* ove l'aggettivo "fiscale", come nell'espressione *fiscal policy*, si riferisce non alla politica tributaria, ma alla politica di bilancio e riguarda quindi entrate e spese. La connessione tra i due lati del bilancio viene a volte dimenticata nel linguaggio italiano quando si tende a limitare l'ambito del federalismo fiscale al solo decentramento degli strumenti tributari.

del governo federale sui quali si puntava l'attenzione degli studiosi e quelli degli stati dell'Unione. In considerazione dell'ampia autonomia degli stati della federazione in materia tributaria, il cittadino americano pagava (e paga tuttora) a parità di reddito imposte diverse a seconda dello stato di residenza. La pressione tributaria sull'individuo varia quindi in relazione all'essere residente in uno stato piuttosto che in un altro. Al riguardo, veniva avanzata la tesi per la quale, tra i compiti che dovevano essere svolti dal governo federale, c'era anche quello di rimediare alle differenze nella pressione tributaria che, pure a parità di reddito o di altri indicatori della capacità contributiva, si presentava nei diversi Stati dell'Unione. Venivano discusse varie ipotesi, peraltro già presenti nell'ordinamento tributario del governo federale, sulla deducibilità delle imposte pagate a livello statale e locale dalla base imponibile (o dal debito d'imposta) dell'imposta personale progressiva sul reddito che era nella competenza del governo federale.

Qualche anno dopo, un importante articolo di un altro illustre economista Paul Samuelson, riportava all'attenzione degli studiosi le proposizioni teoriche che erano state formulate verso la fine del 19° secolo da studiosi europei, anche italiani, sulla teoria della spesa pubblica e sulla generalizzazione della teoria del beneficio (le imposte vanno pagate in base al beneficio che il singolo cittadino trae dall'attività di spesa dello stato). Tale lavoro diede il via un importantissimo filone di studi tendente a sottolineare che le decisioni in tema di spesa pubblica e di tassazione potevano essere agevolate dalla esistenza di una struttura a più livelli di governo; ciò consentiva - almeno in relazione a un sotto-insieme dei beni e prestazioni pubbliche - di esprimere le proprie preferenze e il proprio apprezzamento per quanta e quale spesa pubblica, per i mezzi di finanziamento e per l'operato degli amministratori pubblici, attraverso il voto (fosse esso il voto politico tradizionale o il voto implicito negli spostamenti della residenza, (*voting by feet*). Divenne quindi evidente che le tasse locali servono per

finanziare i servizi pubblici e che scelte ordinate ed efficienti a livello di governo locale su cosa, quanto e come pagare potevano essere o divenire l'espressione delle diverse preferenze individuali. Le maggiori imposte eventualmente pagate in uno stato federato o in una comunità locale non costituivano necessariamente una maggiore e ingiustificata pressione tributaria, ma rappresentavano il corrispettivo liberamente scelto di una maggiore o più qualificata dotazione di servizi pubblici.

La teoria del federalismo fiscale fece quindi un passo importante: se le maggiori tasse servono per pagare i servizi pubblici, non c'è ragione per lo Stato di intervenire a perequare i diversi livelli delle tasse pagate dal singolo: la pressione tributaria può essere legittimamente e razionalmente diversa nelle diverse giurisdizioni e nei diversi territori. Per valutare la "parità di trattamento" dei cittadini - un non derogabile principio etico della tassazione - bisogna considerare non solo il peso delle imposte pagate ma anche i benefici ottenuti dalla spesa, in particolare verificare se a livello decentrato si verifica il bilanciamento tra costi e benefici connessi all'attività dei governi decentrati.

Da questa impostazione nasce la teoria del federalismo fiscale, che ha quindi come proprio fondamento quello di proporre le "ragioni della diversità" dei modelli e composizione della spesa e dei livelli di tassazione nelle diverse giurisdizioni decentrate. Se queste hanno il potere di decidere il livello di pressione tributaria e se restituiscono al cittadino servizi pubblici che generano corrispondenti benefici, allora il governo federale non ha più il problema di preoccuparsi dei differenziali di prelievo sui cittadini, perché sa che a livello locale c'è un bilanciamento tra il costo della tassazione e i benefici che il cittadino della singola giurisdizione trae dall'accesso ai servizi pubblici.

Se è soddisfatto il principio di corrispondenza e le tasse locali si trasformano in servizi pubblici aggiuntivi, vale la proposizione normativa che ogni giurisdizione deve essere libera

di fare le proprie scelte sulla base delle preferenze che sono espresse dagli elettori. Il governo centrale si preoccupi solo di realizzare la parità di trattamento per i propri tributi, senza preoccuparsi di cosa succede a livello decentrato.

Le proposizioni sul federalismo fiscale - originate come espressione di una esigenza di livellamento quando si guardava solo al lato del prelievo tributario complessivo (somma dei tributi statali e locali) - si trasformano in una bandiera a favore delle diversità. Diversità nei livelli della pressione tributaria e quindi nel mix di consumi privati e consumi pubblici nelle diverse giurisdizioni. Diversità nella composizione della spesa pubblica. Tale diversità è la condizione per l'efficienza nella allocazione delle risorse e per la contestuale realizzazione di un principio di uguaglianza.

La teoria del federalismo fiscale è vecchia come la scienza economica ed è vecchia come le prime proposizioni normative sui compiti legittimamente svolti dallo Stato, sulla diversa efficienza di diversi tributi e sui principi di uguaglianza. Nella Bibbia degli economisti - *“La Ricchezza delle Nazioni”* di Adam Smith del 1776 - ci sono lunghi paragrafi dedicati al problema del decentramento dei poteri tributari e delle responsabilità di spesa. Il libro si riferiva alla realtà di un Paese - la Gran Bretagna del 18° secolo - che non aveva proprio nulla di federalista. In un certo senso però, i problemi del decentramento delle decisioni di entrata e di spesa, esistono e possono ricevere trattazioni analoghe, quali che sia l'ordinamento costituzionale di un Paese.

Negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso la teoria del federalismo fiscale ha preso una svolta molto rilevante verso proposizioni di carattere prescrittivo. Quali attività pubbliche è bene che sia affidate al governo centrale o a governi periferici? Quali sono gli strumenti di finanziamento ottimali? C'è una dimensione ottima delle circoscrizioni territoriali degli enti decentrati? Le decisioni politiche sui bilanci decentrati possono essere separate dalle scelte di organizzazione

dell'offerta pubblica? In un certo senso si sono sviluppate proposizioni teoriche, costruite con gli strumenti dell'analisi economica, dirette a definire i caratteri dell'intervento pubblico a livello locale, l'organizzazione dell'offerta locale, strumenti e modalità di finanziamento, i rapporti finanziari tra centro e periferia nonché tra diversi livelli di governo decentrato. Tutti i temi che sono, o dovrebbero, essere il presupposto conoscitivo e il bagaglio culturale degli organi che - come il nostro Parlamento - stanno trattando simili questioni.

Il "federalismo fiscale" presuppone - come era peraltro il caso del paese in cui il termine è nato - una marcata separazione dei poteri tra governo centrale e governi periferici. Alcuni compiti affidati alla responsabilità politica del governo nazionale, altri compiti affidati alla responsabilità politica degli enti periferici (siano essi gli stati, le regioni, le province o i comuni). In un paese che nasce come stato federale, una parte dei poteri originariamente appartenenti agli stati sono assegnati, dal patto federativo, al governo federale. Il patto federativo compone la Costituzione. La nascita dello stato federale sottrae poteri agli stati e li trasferisce alla federazione. La costituzione del governo federale, in un certo senso, tende a ridurre le diversità esistenti tra gli stati in quanto il governo federale svolge compiti che sono a servizio dell'intera collettività, in ciò vincolato, per quanto attiene ai propri compiti, a seguire criteri di parità di trattamento dei cittadini in tutti gli stati della federazione. Le diversità che esistevano originariamente tra i cittadini dei diversi stati vengono ridotte dalla costituzione del governo federale.

In un paese come l'Italia che nasce come stato unitario è la Costituzione che definisce poteri e responsabilità dei diversi livelli di governo. Quando le Costituzioni vengono riformate o riscritti aumentando il grado di decentramento come è il caso della Costituzione del 1948 rispetto allo statuto albertino o il caso del Titolo V della Costituzione del 2001 rispetto a quello della Costituzione del 1948, il decentramento dei poteri e delle

responsabilità politiche comporta il passaggio da una situazione di uniformità formale nel trattamento dei cittadini a una situazione ove è legittimo, forse doveroso, che l'attività politica decentrata comporti un trattamento differenziato dei cittadini nelle diverse giurisdizioni. Tale diversità di trattamento non è un requisito ex-ante (o una condizione necessaria) dell'operare di una pluralità di centri di decisione politica; è solo la possibile conseguenza delle diversità delle preferenze espresse nei processi di decisione politica nelle diverse giurisdizioni.

Consentire che i modelli di consumo (pubblici e privati) o poi la struttura produttiva si adattino alle preferenze non costituisce però l'unico compito di uno stato moderno. Tra gli altri compiti ce ne è uno oggi di moda, quello di rimediare alle conseguenze del cattivo funzionamento dei mercati e un altro, un po' passato di moda, ma sempre di gran peso, quello di rimediare all'eccesso di disuguaglianze nel potere d'acquisto di diversi individui prodotto dall'ordinario funzionamento di una economia di mercato. Tutti gli stati moderni hanno codificato tra i propri compiti, con le leggi o con la Costituzione, quello di ridurre le disuguaglianze di reddito o di consumo tra i cittadini. Svolgono tale compito attraverso (a) la tassazione (con due strumenti classici, la progressività dell'imposta sul reddito e l'imposta sulle successioni, strumenti entrambi caduti assai in disuso per una varietà di circostanze che non è il caso di discutere in questa sede) e (b) la politica della spesa, vuoi con interventi diretti a favore degli individui a basso reddito, vuoi con interventi indiretti consentendo a tutti i componenti la collettività di accedere al consumo di beni e servizi ritenuti meritori a titolo gratuito (o dietro il pagamento di prezzi inferiori ai costi di produzione). La somma dei consumi pubblici e privati presenta una distribuzione personale meno squilibrata della distribuzione dei redditi o dei patrimoni individuali.

La questione distributiva è molto importante per il federalismo fiscale per due ragioni. Perché gli interventi pubblici

del legislatore nazionale non sono diretti ad eliminare le differenze nel potere d'acquisto dei cittadini ma solo a ridurle e non è detto che riescano sempre a realizzare i propri obiettivi; permangono quindi - dopo le attività sostenute dal bilancio pubblico - forti differenze interpersonali nei redditi. Perché tali diversità, per la struttura produttiva del nostro e di molti altri paesi, tendono a riprodursi in diversità dei redditi medi presenti nelle diverse regioni o giurisdizioni sulle quali si esercita il potere politico decentrato (e ciò vale sia negli stati unitari sia negli stati federali). Il valore di un sistema di federalismo fiscale - la possibilità di adattare l'offerta pubblica alle preferenze e di finanziarla con le risorse generate all'interno del territorio regionale - è quindi gravemente intaccato dal fatto che le basi imponibili per abitante dei principali tributi degli stati moderni, Italia inclusa, presentano ampie e profonde diversità nelle diverse regioni. Con la conseguenza che aliquote uniformi di tassazione da parte degli enti decentrati - applicate a redditi medi diversi - non sarebbero in grado di finanziare in tutti i punti del territorio quei livelli di servizio pubblico che sono funzionali a ridurre - attraverso l'accesso gratuito ai servizi - i differenziali dei consumi pro-capite originati dai differenziali dei redditi pro-capite. Un sistema di federalismo fiscale sembra quindi opporsi, per sua natura, alle politiche nazionali di sostegno ai consumi delle classi più deboli.

Al cuore delle questioni di federalismo fiscale c'è quindi la questione su quale sia l'atteggiamento da assumere di fronte al fatto che (a) agli organi decentrati è spesso affidata la responsabilità politica e finanziaria di gestire beni pubblici il cui finanziamento è utilizzato come strumento redistributivo e (b) le basi imponibili dei principali tributi degli ordinamenti moderni sono distribuite in modo sperequato nelle diverse giurisdizioni. La questione non si porrebbe se con l'utilizzo di imposte progressive, imposte sulle successioni, imposte patrimoniali e con politiche di redistribuzione monetaria a favore dei meno abbienti, le disuguaglianze di reddito disponibile

fossero ricondotte a livelli accettabili. Ma non è in nessuna parte del mondo così. Le politiche redistributive sono fortemente dipendenti sulla assegnazione di consumi pubblici (trasporti, sanità, scuola, assistenza, per menzionare quelli più diffusi) a prezzi inferiori ai costi di produzione, finanziandone il deficit con mezzi generali di bilancio. Le basi imponibili per abitante di molte regioni non consentono di finanziare la produzione dei servizi pubblici ai livelli che sarebbero desiderabili.

Ci si potrebbe chiedere come mai, in molti paesi originariamente costruiti come stati unitari, il decentramento delle funzioni e dei compiti sia considerato un importante valore politico quando la applicazione del principio base del federalismo fiscale (ogni ente di governo dovrebbe auto-finanziarsi prelevando direttamente sui suoi cittadini) contrasta con l'utilizzo della spesa e dei servizi pubblici per obiettivi redistributivi. Non credo sia mai stata data una risposta convincente a questa domanda. L'esistenza di tali obiettivi ha concorso tuttavia a sviluppare - a fianco delle considerazioni di natura allocativa sopra esposte - la teoria della perequazione interregionale, ovvero delle regole e degli strumenti atti a rimediare alle conseguenze delle differenze delle basi imponibili sulle potenzialità di spesa dei diversi enti territoriali. Tale teoria si è centrata attorno ai due grandi criteri, considerati a volte tra loro confliggenti a volte tra loro complementari, della perequazione sulla base dei fabbisogni (quali che siano i gettiti tributari generati in un territorio, lo Stato fornisce le risorse sufficienti a finanziare il costo di produzione dei livelli di servizio appropriati per il territorio) e della perequazione (completa o incompleta) delle capacità fiscali (lo Stato interviene ad eliminare (o ridurre) le differenze nei gettiti pro-capite dei diversi territori. La Costituzione italiana del 1948 aveva adottato in modo esplicito il primo criterio. La Costituzione vigente, con la riforma del Titolo V nel 2001, ha formalmente adottato il secondo criterio, ma lo ha costruito in larga parte sulla base del primo.

2. Sulla evoluzione del sistema di federalismo fiscale in Italia.

Il richiamo all'Italia porta a chiedersi se il federalismo fiscale sia una novità per il nostro paese portata dalle modifiche Costituzionali del 2001 e anche quale sia il vero significato dell'espressione "attuazione del federalismo fiscale" che tiene il centro del dibattito politico in questo inizio del 2009. In verità sistemi di federalismo fiscale si sono sviluppati ben prima - come spesso succede, l'analisi scientifica trova alimento nella osservazione della realtà - della teoria del federalismo fiscale. Quasi tutti gli Stati moderni sono sempre stati organizzati su almeno due livelli di governo (governo centrale e le municipalità); altri Paesi ne hanno avuti tre come l'Italia pre-repubblicana (Stato, Province e Comuni), poi quattro come l'Italia post 1948; altri ne hanno sempre avuti quattro come gli USA, uno stato federale; oggi anche l'Italia ha quattro livelli di governo. I diversi livelli di governo hanno (o hanno avuto) diverse competenze legislative e amministrative, hanno avuto a disposizione mezzi di finanza propria, ci sono stati e si sono evoluti schemi di intervento finanziario dal centro a favore della periferia e, in casi più rari e più antichi, trasferimenti diretti di risorse finanziarie dalla periferia al centro.

I sistemi di federalismo fiscale hanno una storia molto antica e la loro evoluzione è stata continua nel tempo. Qualche esempio con riferimento al nostro paese. Nel 1859 il Regno delle Due Sicilie aveva ordinamenti tributari e di spesa diversi per la Sicilia e per le terre del continente. La Sicilia gestiva tasse e spese in piena autonomia, con il solo obbligo di concorrere al finanziamento dei costi generali del Regno e vi concorreva versando al Regno di Napoli il 20% circa del gettito prelevato sul territorio siciliano. Nel 1860, prima dell'unità, ma appena compiuta l'impresa garibaldina nel Mezzogiorno d'Italia, l'imposta statale sui consumi in Sicilia venne trasferita, insieme a copiose funzioni pubbliche, ai comuni. Con l'unità d'Italia, la scuola, che era stata fino ad

allora nella competenza dei comuni, viene portata nella competenza del governo nazionale. Negli anni dal 1860 al 1930 ci sono state decine di iniziative legislative per modificare compiti e finanziamento di comuni e province. Nel 1931 diventa operativo il Testo Unico della Finanza Locale, un testo di grande interesse per lo studioso di oggi e che si affianca alla riformulazione della Legge Comunale Provinciale. Nel Testo Unico viene ricostruito il sistema di finanziamento degli enti locali (Comuni e Province), attribuendo a Comuni e Province una varietà di strumenti di finanziamento sulla base del principio che, nella finanza di comuni e province, non ci sarebbe stato spazio per trasferimenti finanziari da parte dello stato, di nessun tipo. Il più sistematico intervento del legislatore nazionale sulle finanze degli enti decentrati non tratta dei problemi della perequazione. Gli strumenti tributari messi a disposizione di comuni e Province sono l'imposta di famiglia (una sorta di imposta sul reddito personale), le imposte di consumo, l'imposta (o sovrimposta) sui redditi di impresa e di attività professionale e le sovrimposte fondiarie. Erano quattro diversi strumenti tributari che valevano per tutto il paese, ma che erano utilizzati con intensità diversa nei diversi comuni e province. C'era la facoltà di autodeterminazione delle aliquote all'interno di intervalli stabiliti dalla legge. Non c'erano ipotesi di solidarietà finanziaria e di fondi perequativi, tutti gli enti locali erano tenuti ad autofinanziarsi, utilizzando in modo diverso gli spazi di autonomia nella determinazione delle aliquote sulla varietà degli strumenti a loro disposizione.

Alcune delle tappe principali dello sviluppo del sistema di federalismo fiscale nel nostro Paese negli anni più recenti possono così essere sintetizzati. Nel 1946, lo statuto della Regione Sicilia apre la stagione delle Regioni a statuto speciale; nel 1948 la Costituzione Repubblicana introduce nel nostro ordinamento le Regioni, organo di governo con poteri legislativi. Negli stessi anni però, il mancato adeguamento degli estimi catastali alla dinamica inflazionistica prodotta dal finanziamento della guerra, manda in crisi il gettito delle sovrimposte

fondiarie colpendo soprattutto le fonti di finanziamento degli enti locali del Mezzogiorno. Nel 1948 la legge Tupini assegna agli enti locali i contributi trentacinquennali, scontabili presso il sistema bancario (Cassa DD.PP. inclusa), per il finanziamento degli investimenti locali. All'inizio degli anni Cinquanta una legge, auspice Ezio Vanoni, assegna ai comuni il gettito di una compartecipazione al gettito dell'IGE (l'imposta generale sull'entrata, antenata dell'IVA). Qualche anno dopo, una legge per concorrere al finanziamento dei costi della scuola, con un contributo commisurato alla popolazione studentesca. Nel contempo, a far corso dalla metà degli Anni Cinquanta, si avvia un massiccio programma di finanziamenti statali sotto la forma a dir poco impropria della autorizzazione a contrarre mutui per il ripiano dei bilanci. Inizialmente riservati a pochi comuni del Mezzogiorno (quelli maggiormente colpiti dalla crisi delle sovrimposte fondiarie) si estendono progressivamente a gran parte dei comuni italiani con l'esclusione dei comuni del Nord, più fortunati per l'evoluzione spontanea delle basi imponibili legate allo sviluppo post-bellico. Diventano un mezzo ordinario di finanziamento dato che le quote di ammortamento dei mutui del passato sono ammesse come spesa da finanziare con i mutui di oggi. Nel c'è 1970 l'avvio politico delle Regioni con una legge di finanziamento (la legge n. 281) attuativa dell'art. 119 della Costituzione.

Contemporaneamente - paradosso del policy making - mentre si avvia il decentramento dei poteri legislativi alle Regioni, nel 1971 la legge n. 825 di riforma del sistema tributario si ispira alla centralizzazione dell'ordinamento finanziario ed elimina - in attesa di un nuovo ordinamento della finanza locale e regionale - a far corso dal 1973 tutti i tributi degli enti locali sostituendoli con trasferimenti statali commisurati al gettito dei tributi soppressi. L'ordinamento previsto dalla delega non viene predisposto; tutti gli enti locali entrano in difficoltà finanziarie per il mancato adeguamento dei trasferimenti allo sviluppo dell'inflazione. Il comune di Milano, che

aveva negli anni precedenti orgogliosamente difeso il proprio “pareggio di bilancio”, si allinea, sotto il peso dei debiti accumulati nei confronti del Tesoriere (la Cariplo), al resto del sistema. Nel 1977 (il 31 dicembre scadeva il termine per l’attuazione delle delega concessa dalla legge 825 per il riordino della finanza locale e regionale) c’è un tentativo di predisposizione di un disegno di riforma della finanza locale (al quale partecipai). La bozza di un organico disegno di legge venne consegnata nel dicembre 1977 all’allora ministro del Tesoro Stammati, ricevette i suoi apprezzamenti, ma venne del tutto ignorata nella stesura del decreto di fine anno concordato dal Governo con ANCI e UPI. Per effetto del cosiddetto “Decreto Stammati Due”, la finanza degli enti locali viene assorbita praticamente al 100% a carico del bilancio dello Stato. Nello stesso anno 1978 l’assistenza sanitaria viene assegnata alle Regioni, una scelta epocale, senza una vera legge di finanziamento, il cui effetto fu di portare l’intera spesa a carico delle Regioni. Con l’avvio concreto del decentramento regionale nel 1978 si realizza quindi - paradossalmente - la piena “centralizzazione” del finanziamento di Regioni ed enti locali.

Dal 1978 in avanti ci sono trent’anni di movimenti quasi sempre nella stessa direzione, tendenti ad assegnare risorse e decentrare compiti al sistema delle autonomie locali con tante discussioni, tante idee e tanti progetti, alcuni realizzati altri no. Nel 1982 con il professor Onida scrivemmo, su richiesta del professor Andreatta allora Ministro del Tesoro, un progetto di riforma della finanza regionale che cercava di ovviare alle incongruenze del testo dell’articolo 119 della Costituzione del 1948: non ebbe sbocchi per l’uscita del Ministro dal governo. Nel 1988 il governo De Mita mandò alle Camere, come provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria, un disegno di legge che assegnava ai comuni l’IVA della fase del dettaglio, con facoltà di autonomia nella determinazione delle aliquote. Lo schema era interessante anche se di difficile attuazione: la Commissione Finanze della Camera dei Deputati di allora non ne volle sapere.

Nel dicembre 1991 viene alla luce, per iniziativa di una commissione parlamentare presieduta dall'On.le Bozzi, una ipotesi di ristesura degli articoli del Titolo V della Costituzione.

Nel 1992, sotto la spinta della manovra di aggiustamento dei conti di finanza pubblica, viene introdotta l'ICI e viene trasferita alle Regioni la titolarità dei contributi sanitari e della tassa sulla salute. Nel 1995 entra, in modo esplicito, con la finanziaria per il 1996 predisposta dal governo Dini, il termine "federalismo fiscale": c'è un Titolo della legge 549 del 1995 denominato "attuazione del federalismo fiscale" che dà il via a una serie di provvedimenti - tra i quali includo anche il disegno di legge oggi all'esame della Camera dei Deputati molto simili tra di loro - diretti a sostituire programmi di trasferimenti erariali, con o senza vincolo di destinazione, con fonti di entrata propria integrati da trasferimenti finanziari diretti a perequare le risorse acquisite dai territori con basse basi imponibili.

Nel 1997 viene introdotta l'IRAP (in sostituzione dei contributi sanitari, dell'ILOR e di altre imposte sulle imprese), il cui gettito viene assegnato alle Regioni riducendo per pari importo i trasferimenti statali.

Nel 1999, con un emendamento presentato nella discussione di un provvedimento tributario, viene attribuita al Governo la delega per una modifica delle regole di perequazione. A fianco del criterio, indirettamente indicato dall'art. 119 della Costituzione del 1948, del finanziamento in base al fabbisogno, la delega introduce il criterio della perequazione incompleta della capacità fiscale. La delega diede vita poi al decreto legislativo n. 56/2000 tuttora parzialmente vigente la cui applicazione è avvenuta con vicende tormentate che non voglio ora ricordare, inclusa una impugnativa avanti la Corte Costituzionale. Questo decreto può considerarsi il capostipite e l'ispiratore dei provvedimenti sul federalismo ficale presentati nel 2007 dal secondo governo Prodi e nel 2008 dal governo Berlusconi in carica.

Nel 2001 infine, a conclusione di più di un decennio di lavori

preparatori da parte vuoi di speciali commissioni parlamentari, vuoi della Commissione affari costituzionali, viene approvata la modifica degli articoli da 116 a 120 della Costituzione. Il nuovo testo del Titolo V (i) amplia le competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario che amplia le competenze legislative delle regioni a statuto ordinario, (ii) introduce il principio per il quale lo svolgimento dei compiti amministrativi non è necessariamente assegnato al livello di governo a cui è assegnata, per quella stessa materia, la competenza legislativa e, (iii) modifica in parte le regole di finanziamento di regioni e enti locali.

In Italia quindi un sistema di federalismo fiscale esiste dal 1861 e, al pari di quello che è avvenuto in molti altri paesi, la sua struttura - quali materie assegnate allo competenza degli enti decentrati e quali regole di finanziamento, quanta autonomia e quanta subordinazione alle regole del governo centrale - ha avuto numerose vicende nei due sensi, ora di maggiore autonomia poi di maggiore subordinazione, ora con maggiori compiti, poi con minori compiti e successivamente ancora con compiti più ampi.

Negli anni più recenti, tuttavia, le modifiche della Costituzione (quelle proposte e quelle approvate) hanno prospettato l'idea che il nostro paese potesse avviarsi (o si sia avviato) lungo la strada della trasformazione istituzionale verso uno stato federale. Si sente spesso parlare indifferentemente di *federalismo fiscale* e di *federalismo tout cour*. Niente che sia più lontano dalla realtà. Il nuovo titolo V della Costituzione, checché ne dicano i suoi esecutori e grazie anche alle decisioni iper conservatrici della Corte Costituzionale, si propone solo come un progetto di parziale modifica dei rapporti finanziari tra centro e periferia, mantenendo pressoché inalterato il potere di ingerenza da parte dello Stato, così come definito dalla versione del 1948.

Passo ora a descrivere la struttura dell'attuale sistema di federalismo fiscale italiano, cercando di non sconfinare sulle più ampie questioni della "transizione al federalismo".

3. La attuale situazione dei rapporti finanziari tra centro e periferia.

Una rappresentazione sintetica dei rapporti finanziari tra centro e periferia nel nostro paese inizia dai conti ISTAT della pubblica amministrazione che sono disponibili sia per l'aggregato della Pubblica Amministrazione sia per i diversi settori o livelli di governo componenti della P.A. Nel totale della spesa pubblica per il 2007 sono incluse spese che non hanno rilievo operativo come gli ammortamenti e spese che non riflettono attività tipiche del settore pubblico, quali la spesa per le pensioni (erogata soprattutto da INPS e INPDAP) e la spesa per interessi sul debito pubblico (erogata principalmente dallo Stato). Se dalla spesa complessiva si tolgono queste spese che non corrispondono ad attività pubbliche assegnabili all'uno o all'altro livello di governo guardando quindi alle componenti tradizionali dell'intervento pubblico, resta una spesa complessiva di circa 431 miliardi di euro che si ripartisce per 230 miliardi di euro al centro (Stato + enti dell'amministrazione centrale) e 202 miliardi alla periferia (Regioni, Province, Comuni e altri enti territoriali): circa il 53% al centro e il 47% alla periferia. Nel sistema di federalismo fiscale italiano c'è quindi un forte decentramento dell'attività di spesa.

Tabella 1 - Entrate proprie e spese delle amministrazioni centrali e periferiche nel 2007 (in miliardi di euro)

	P.A.	centro		periferia	
		mld. €	%	mld. €	%
Entrate proprie	548.6	450.5	82,1	98.1	17,9
Spese proprie	-431.7	-230.0	53,3	-201.7	46,7
1° saldo	116.9	220.5		-103.6	
Deficit pensioni	-66.4	-66.4		0	
Spesa interessi	-79.7	-75.2		- 4.5	
Trasferimenti	0	-114.2		114.2	
Saldo finale	-29.2	-35.2		6.1	

Procedendo in modo analogo sul fronte delle entrate e togliendo dal complesso delle entrate pubbliche il gettito dei contributi sociali che vanno a finanziare le pensioni, risulta un totale residuo di entrate pari a 549 miliardi di euro, di cui l'82% raccolto dal centro e solo il 18% dalla periferia. Il decentramento esistente sul lato della spesa non trova un corrispondente sul lato delle entrate. L'attuale sistema di federalismo fiscale italiano è profondamente sbilanciato. Gli enti decentrati, a fronte di spese per 206,2 miliardi, dispongono di entrate proprie solo per 98,1 miliardi di euro, con un deficit di risorse pari a 104,1 miliardi, coperti con 114,2 miliardi da trasferimenti dello Stato.

D'altro lato, le imposte raccolte dallo Stato con i tributi erariali sono pari a 450,5 miliardi e finanziano, con 230 miliardi, i servizi e le attività proprie delle amministrazioni centrali. La differenza di 220 miliardi di euro, integrata con l'indebitamento di 35,2 miliardi, è utilizzata per:

- finanziare con 66 miliardi di euro il deficit del sistema pensionistico;
- pagare con 75 miliardi di euro gli interessi sul debito pubblico;
- finanziare con 114 miliardi di euro il deficit del sistema dei governi decentrati.

La quota del finanziamento autonomo di Regioni ed enti locali è quindi nel nostro paese assai modesta: le entrate proprie coprono meno del 49% della spesa. Come si deve valutare questo risultato quantitativo? Entrando in qualche dettaglio, per esempio considerando separatamente il rapporto tra entrate proprie e spesa per i diversi livelli di governo, non risultano grandi differenze nella struttura del finanziamento dei diversi livelli di governo. La percentuale di copertura delle spese con entrate proprie è pari al 49,8% per le Regioni, al 47,5% per le Province e al 53% per i Comuni. Vista la varietà e il succedersi degli interventi che abbiamo ricordato nel paragrafo precedente, sembra quasi che una sorta di mano invisibile abbia finora guidato finora il legislatore italiano nella costruzione del sistema di federalismo fiscale.

Tabella 2 - Entrate proprie, spese e deficit per Regioni, Comuni e Province nel 2007 (valori in miliardi di euro)

	Reg+San.	Province	Comuni	Altri	Totale
Entrate proprie	66.2	5.0	28.6	0.2	98.1
Spese proprie	131.2	10.2	52.1	8.2	201.7
Saldo	-65.0	-5.2	-23.4	-8.0	-103.6
Spesa interessi	1.7	0.3	2.0	0.5	4.5
Saldo finale	-66.7	-5.5	-25.4	-8.5	-108.1
Entrate/Spese	49,8%	47,5%	53,0%	n.s.	47,6%

La misura del rapporto tra entrate proprie e spese complessive, così come indicato nelle precedenti tabelle, non è però sufficiente per definire i caratteri di un sistema di federalismo fiscale. Occorre anche considerare una serie di aspetti qualitativi, definiti dalla legge o risultanti dall'attività amministrativa dello Stato in materia di:

- (a) vincoli posti dallo Stato alle scelte di spesa degli enti decentrati,
- (b) grado effettivo di autonomia nell'utilizzo degli strumenti di finanza propria;
- (c) finalizzazioni imposte all'utilizzo del gettito dei tributi propri;
- (d) vincoli e condizioni d'uso che accompagnano i trasferimenti finanziari dallo stato agli enti decentrati.

Il sistema di norme che fissa le competenze e i rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema delle autonomie è molto articolato e complesso perché si rivolge a diverse categorie di enti decentrati (Regioni a statuto ordinario, Regioni e province a statuto speciale, Province, Comuni, Camere di Commercio, ecc.). A titolo di esempio si farà riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni a statuto ordinario il cui ordinamento (ovvero il sistema di federalismo fiscale), così come vigente oggi, è ancora regolato dall'articolo 119 della Costituzione del 1948: "Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle

Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali”.

Come è determinata (da cosa dipende) la spesa delle Regioni a statuto ordinario e come è finanziata. Una parte rilevante dell’attività regionale riguarda **la tutela della salute**, in relazione alla quale la spesa sanitaria è regolata da leggi nazionali dirette alla determinazione centralizzata dei fabbisogni di spesa delle singole regioni. Per la spesa sanitaria, il fabbisogno finanziario complessivo e delle singole regioni è il frutto di lunghe trattative tra centro (Ministeri dell’economia e della sanità) e periferia. Il finanziamento della spesa assegnata (consentita o programmata) ad ogni singola regione, avviene con il gettito di alcuni tributi che la legge nazionale destina al finanziamento della sanità (l’IRAP e l’addizionale regionale all’IRPEF) e con un trasferimento finanziario a carico del bilancio statale. L’importo del contributo o trasferimento statale è computato per ogni regione deducendo dal fabbisogno di spesa il gettito regionale dei tributi propri assegnati al suo finanziamento. La somma dei contributi assegnati a ciascuna regione determina l’importo complessivo del trasferimento finanziario a carico dello Stato. Tale importo viene nozionalmente riportato al gettito di un tributo erariale (nella specie l’IVA) definendo la “quota”, ovvero l’aliquota di compartecipazione del sistema regionale a tale gettito.

È interessante notare che la compartecipazione al gettito del tributo statale, anziché essere il motore del finanziamento, diventa un fatto residuale: l’intervento statale è dato dalla differenza tra il “fabbisogno di spesa” e il gettito regionale dei tributi assegnati allo scopo. Il gettito dei principali tributi propri regionali (l’IRAP e l’addizionale IRPEF) non genera risorse correlate al soddisfacimento di bisogni determinati a livello decentrato, ma costituisce solo “un acconto” rispetto a un fabbisogno di spesa che per la singola regione è predeterminato. Si può quindi esporre la seguente proposizione che è molto importante per valutare i sistemi di federalismo fiscale: “elevati

e crescenti gettiti tributari non esprimono - quando vincolati nella spesa dai criteri di perequazione dei fabbisogni - riduzioni significative nel grado di dipendenza delle regioni dalle regole del centralismo". Per illustrare compiutamente questa affermazione si può fare riferimento alla Tabella 3 che mostra come il complesso di entrate e spese delle Regioni a statuto ordinario può essere segmentato in tre separati sotto-bilanci. Nel quadrante superiore a destra sta la spesa sanitaria e un particolare programma di finanziamenti a favore delle regioni a più basso reddito; a sinistra invece i mezzi di finanziamento.

Nel quadrante di mezzo c'è, a sinistra, un insieme di spese (circa 18,9 miliardi di euro) che sono interamente finanziate con programmi di trasferimenti statali, un grande numero di programmi che possono a loro volta essere divisi in due segmenti: una parte (la minore) destinata a complementare le entrate proprie di cui al successivo quadrante nel finanziamento delle spese ordinarie delle regioni e una parte (la maggiore, circa 12 miliardi) costituita da una grande numerosità di programmi di finanziamento statale con vincoli di destinazione e anche obblighi di cofinanziamento a carico della regione ricevente caratterizzati da forte contenuto redistributivo e destinati al sostegno dello sviluppo economico regionale ovvero di attività specifiche quali la politica ambientale, dei trasporti, ecc.

Tabella 3. Struttura del bilancio delle Regioni a statuto ordinario nel 2003

ENTRATE	Miliardi di euro	SPESE	Miliardi di euro
Trasferimenti da compartecipazione IVA	32,9	Spesa sanitaria	63,4
IRAP, gettito standardizzato	28,8	Altre spese finanziate con la compartecipazione IVA	2,8
Addizionale IRPEF, gettito standardizzato	4,5		
Trasferimenti statali	18,9	Spese finanziate con	18,9
specifici o vincolati		trasferim.ti specifici o vincolati	
Entrate proprie, gettito standardizzato	9,3		
Entrate proprie, gettito da sforzo fiscale	1,4	Spese autonome	10,7
Totale entrate	95,8	Totale spese	95,8

Nel terzo quadrante sono incluse spese ordinarie delle regioni, finanziate con il gettito di tributi autonomi per un totale di 10,7 miliardi. Tale gettito deriva in larga parte dall'applicazione delle aliquote base dell'ordinamento e in parte minore dall'esercizio dell'autonomia tributaria (la facoltà di modificare le aliquote base).

Nel 2003, a fronte di gettiti tributari nelle regioni a statuto ordinario per complessivi 44 miliardi (segnati nel 1° e 3° quadrante a sinistra), solo 10,7 miliardi, meno di un quarto, esprimono le diverse capacità fiscali delle diverse regioni stante che gli altri 33,3 miliardi sono solo strumentali al finanziamento di una spesa (la spesa sanitaria) il cui importo nelle singole regioni dipende da indicatori oggettivi di fabbisogno. Da notare altresì che l'intero gettito della compartecipazione IVA è vincolato al finanziamento della spesa sanitaria.

Poiché infine, una parte rilevante del gettito dei tributi autonomi (10,7 miliardi) è "perequata" dai criteri di riparto dei

21,7 (=18,9+2,8) miliardi di trasferimenti statali la spesa autonoma delle Regioni, che nasce dal gettito dei tributi propri, ammonta a una frazione molto modesta del totale. L'attuale sistema di federalismo fiscale, almeno per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, risulta in larghissima parte ispirato a criteri di fabbisogno che lasciano poco spazio al ruolo dell'autonomia tributaria.

I caratteri specifici del sistema di federalismo fiscale si ritrovano quindi, più che nelle entrate proprie, nella politica (entità, struttura, caratteri e ragioni, regole di assegnazione) dei trasferimenti che vengono assegnati dallo Stato agli enti periferici, sotto forma di partecipazioni al gettito dei tributi erariali, trasferimenti specifici diretti al finanziamento di particolari segmenti dell'attività di Regioni e enti locali, trasferimenti con vincolo di destinazione ed a volte con obbligo di cofinanziamento. Le assegnazione complessive derivano da centinaia di leggi e di provvedimenti amministrativi, il cui elenco occuperebbe almeno una decina di pagine.

Nel sistema delle regioni a statuto ordinario il motore che ha guidato e guida i criteri di finanziamento è costituito dalle competenze di spesa. Tutto l'ordinamento finanziario è funzionale a finanziare il costo delle competenze assegnate, dalla Costituzione o dalla legge ordinaria. Date quindi le spese associate alle competenze di spesa, viene costruito il sistema di finanziamento. Quando le competenze (e quindi le spese) vengono aumentate, su questa nuova base viene costruito l'ordinamento finanziario. Se alle Regioni dovessero essere trasferite maggiori spese in materia di assistenza sanitaria o in materia di istruzione e/o di finanza locale, l'importo dei finanziamenti dovrebbe essere adattato alle maggiori spese assegnate. Le decisioni sulla spesa trainano e determinano le decisioni sul quantum e sui mezzi di finanziamento. Per le Regioni a statuto ordinario è sempre così avvenuto nel passato e credo avverrà anche con la riforma in corso di approvazione in Parlamento: la spesa tira l'entrata.

Bisogna riconoscere tuttavia che il sistema italiano di federalismo fiscale è un sistema composito, fortemente articolato e differenziato che non risponde a un unico principio originatore. Sulle regole di assegnazione dei programmi di trasferimenti statali, si può individuare almeno un modello alternativo a quello delle regioni a statuto ordinario, quello del **sistema delle regioni a statuto speciale**. Per queste, le regole di finanziamento sono state definite, in larghissima parte, semplicemente con la definizione di una quota percentuale di partecipazione al gettito dei tributi erariali riscosso (o maturato) nei territori delle Regioni o delle Province autonome. La decisione sull'aliquota di compartecipazione è stata un prius nel processo logico di definizione delle loro spettanze. E' avvenuta per la Sicilia nel 1946, per Trentino-Alto Adige, Sardegna e Valle d'Aosta entro la metà degli anni Settanta dello scorso secolo. Una volta assegnate le risorse, si è poi deciso quali fossero le competenze o materie di cui le Regioni avrebbero dovuto occuparsi, intervenendo gradualmente ad allargare competenze e ambiti di spesa. Questo schema è stato seguito in pratica per tutte le Regioni a statuto speciale, tranne che per il Friuli-Venezia Giulia, per la quale, dopo la iniziale assegnazione si è sviluppata una sorta di "contestualità" nella decisione sull'aumento dell'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali e l'assegnazione di nuove e maggiori competenze.

La decisione su cosa dovessero esattamente fare (di cosa dovessero esattamente occuparsi) le regioni a statuto speciale è durata decine di anni. Per esempio, nel caso delle due Province Autonome di Trento e Bolzano, la decisione di trasferire le competenze e l'onere del finanziamento della materia istruzione (che pure era inequivocabilmente considerata come una materia assegnata alla loro competenza) è avvenuta solo a decorrere dal 1993, quasi 25 anni dopo che erano state definite le norme finanziarie connesse allo statuto di autonomia. Nel caso della regione Sicilia, a fronte di uno statuto di autonomia e di definizione delle competenze molto ampio ed esteso, alla assegnazione del 100% del gettito dei principali tributi riscossi nel territorio regionale

(con la eccezione delle accise) non ha fatto seguito una circostanziata definizione delle spese statali che avrebbero dovuto essere trasferite nel rispetto delle competenze assegnate dallo Statuto. Questa “dimenticanza” ha portato gli uffici finanziari del governo centrale ad assumere un atteggiamento molto conservatore e caudico nella definizione delle risorse finanziarie da assegnare alla Regione Sicilia, dando luogo a un contenzioso senza fine sui criteri di calcolo del gettito effettivamente riscosso nel territorio siciliano. Non si può infine non ricordare il caso della Provincia Autonoma di Bolzano che, in occasione del trasferimento dei compiti in materia di scuola, nel 1994-95, ha eccepito che la funzione le era assegnata non per competenza primaria ma per delega e quindi lo Stato si è sentito in dovere di trasferirle anche le risorse finanziarie corrispondenti (come si converrebbe per una vera attività delegata).

Nel sistema degli enti locali, si può dire, in via di sintesi, che i trasferimenti perequativi dello stato non discendono da alcun principio o criterio oggettivo e non sono finalizzati a realizzare alcun specifico obiettivo di perequazione. Per larga parte sono la conseguenza della storia passata, del susseguirsi ininterrotto di decisioni legislative che, a partire dal 1979, hanno cercato - in verità senza successo - di correggere la spesa che si è storicamente determinata in ciascun ente per effetto del decreto Stammati Due che ha consentito, per qualche anno ai singoli enti di determinare autonomamente i livelli di spesa desiderati, mettendone l'intero costo a carico del bilancio dello Stato. Molti tentativi sono stati fatti di portare un po' di razionalità nella distribuzione dei fondi perequativi a favore di comuni e province, ma il loro esito non è stato - nel complesso - molto felice.

4. Alcuni problemi di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

Una valutazione complessiva del sistema di federalismo fiscale italiano, così come esso è strutturato nel 2009, deve

essere fatta considerando i suoi effettivi caratteri odierni che possono essere criticati alla luce degli strumenti che la teoria economica ha sviluppato nel corso degli anni, ma deve relazionarsi al testo del Titolo V della Costituzione riformato nel 2001 alla cui attenzione è destinato il disegno di Legge delega all'esame del Parlamento.

In termini generali si deve osservare, nella configurazione attuale, un eccesso di sovrapposizione di competenze tra centro e periferia. Diversamente dal caso della Germania Federale nella quale i rapporti del cittadino con il settore pubblico sono concentrati su due livelli di governo (regioni e comuni), in Italia abbiamo tuttora una forte presenza di quattro livelli (dallo stato ai comuni). La gestione dei compiti degli enti decentrati è molto influenzata dalle condizioni e vincoli (le *strings* come sono chiamate negli USA) che accompagnano i finanziamenti statali agli enti decentrati, spesso trasformati in agenzie amministrative del governo nazionale. E' insufficiente la misura dell'autonomia tributaria. C'è una enfasi eccessiva sul criterio del fabbisogno nella assegnazione dei trasferimenti perequativi. Il cittadino non ha collegamento diretto, attraverso le tasse locali, con l'azione politica degli amministratori locali e regionali. Sarebbe utile e necessaria una maggiore separazione delle competenze e dei mezzi di finanziamento.

Se poi ci si mette dal punto di vista non di correggere l'assetto attuale, ma di dare attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione approvato nel 2001, sorgono difficili questioni che voglio solo ricordare.

La prima riguarda la scelta se l'istruzione (di tutti gli ordini e gradi) deve diventare una materia a competenza mista tra stato e regioni, al pari di quanto è avvenuto per la sanità. Ci sono ragioni a favore e ragioni contro questa opzione. Il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione tratta sanità e istruzione in modo pressoché analogo. Lo spostamento della sanità dal centro alla periferia ha consentito in 30 anni (dal

1978 ad oggi) una radicale trasformazione del nostro sistema sanitario e della tutela della salute dei cittadini, con un forte aumento della quota della spesa sanitaria sul PIL. Nello stesso periodo, molto diversa è stata la storia dello sviluppo del nostro sistema scolastico, università inclusa. E' possibile che il decentramento dell'istruzione farebbe fare un salto in avanti al nostro sistema scolastico, oggi così malandato. Tuttavia il disegno di legge delega che, nella sua versione iniziale aveva assunto un atteggiamento dire o non dire, lasciando aperte alternative ma senza escluderne alcuna, come se si potesse essere equivoci di fronte a una scelta di tale rilievo, nella versione attuale compie la scelta di lasciare l'istruzione allo Stato. Non c'è nemmeno, nel disegno di legge, traccia di altri possibili importanti trasferimenti di funzioni e compiti pubblici alle regioni o agli enti locali. Sembra quindi che il governo e il legislatore, dopo tanto clamore iniziale sul federalismo (sic), abbiano accettato l'idea che una ripartizione cinquanta a cinquanta dei compiti pubblici tra centro e periferia, quale è quella odierna descritta dalla Tabella 1, sia appropriata per il nostro paese.

La seconda questione riguarda la ridefinizione dei compiti degli enti locali, in particolare l'idea di dare qualche attuazione all'articolo 118 della Costituzione che prevede che lo svolgimento delle funzioni amministrative sia svincolato dalla collocazione della competenza legislativa e che possa (o debba) essere assegnato agli organi di governo più vicini ai cittadini e ciò indipendentemente dalla collocazione della competenza legislativa. Una questione che aveva trovato una soluzione nella legge fondamentale tedesca sui rapporti tra Länder e governo federale e che George Stigler, un illustre economista della scuola di Chicago, aveva teorizzato 50 anni fa, nel bel mezzo dello sviluppo della teoria del federalismo fiscale. La definizione di cosa si intenda e quali siano le funzioni fondamentali è assegnata alla competenza esclusiva dello stato dal secondo comma dell'articolo 117 alla lettera p). Il costo delle funzioni fondamentali che saranno assegnate ai Comuni,

applicando lo stesso principio che è vigente oggi per la spesa sanitaria, dovrebbe essere finanziato integralmente, vuoi con tributi propri vuoi con trasferimenti perequativi finalizzati alla copertura del fabbisogno. Si dovrebbe quindi discernere tra le attività svolte oggi dai comuni quali sono fondamentali e quali no e individuare criteri diversi di finanziamento per le une e per le altre. Al riguardo bisogna ricordare che nel nostro paese, dal 1865 al 1990, la legge comunale e provinciale ha classificato le spese degli enti locali tra spese obbligatorie e spese facoltative. L'abolizione di questa classificazione fu uno dei cavalli di battaglia del municipalismo italiano per molti anni. I miei amici costituzionalisti diranno che non c'è connessione tra lo status prevalente fino al 1990 e quello ipotizzabile sulla base dell'art. 117 secondo comma lettera p) della Costituzione. È possibile che abbiano ragione, ma è probabile che si sbagliano. Il disegno di legge delega affronta questo problema con disposizioni che sono tra le più bizzarre che si possano immaginare.

La terza questione riguarda la questione della perequazione a favore dei territori regionali che hanno minore capacità fiscale. Ricordo che un buon sistema di federalismo fiscale deve consentire che emergano le diversità delle preferenze dei cittadini residenti nelle diverse giurisdizioni. Implica che queste diversità debbano essere governate perché non diventino troppo rilevanti. Il governo delle diversità comporta la scelta di un modello di perequazione, come ridurre le differenze che risulterebbero nell'offerta di intervento pubblico nei diversi territori quando questi fossero caratterizzati da profonde differenze nelle basi imponibili dei tributi assegnati al potere dei governi decentrati.

Su questo aspetto la nostra Costituzione si presenta con due principi tra di loro contrastanti. Il primo è incorporato nel secondo comma dell'articolo 117, il secondo è incorporato nel terzo comma dell'articolo 119. La lettera m) del secondo comma dell'art. 117 attribuisce allo Stato il potere-dovere di

definire i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. La rilevanza politico-sociale di questa disposizione è tale per cui se lo Stato fissa i livelli delle prestazioni, è ovvio che deve provvedere i mezzi per finanziarne il costo. Si potrà discutere senza fine cosa si intende con il termine “livelli essenziali” ma, una volta che la scelta è stata fatta, questa è e chi ha deciso deve anche pagare. L’indeterminatezza e l’ambiguità del testo costituzionale ruota attorno alla scelta dei compiti pubblici rispetto ai quali lo stato, determinando il “livello essenziale delle prestazioni” non ha poi scelta se non di finanziare integralmente tali livelli. Il *Devoto Oli* spiega che la parola “essenziale”, esprime un attributo senza il quale l’oggetto al quale l’attributo si riferisce, non esiste. Qual è il livello di spesa, perché si possa dire che è tutelata la salute, che è il diritto sociale che è assicurato dalla Costituzione? Qual è il livello della spesa sanitaria che deve essere garantito a tutti i cittadini, perché sia realizzata la tutela della salute? Quale che sia la risposta, resta il fatto di un principio di uniformità che si applica ad una grande varietà di interventi: dalla sanità, all’assistenza, all’istruzione (se fosse decentrata) e forse persino ai trasporti urbani. È quindi possibile che il federalismo fiscale, nella misura in cui sia vincolato da una restrittiva interpretazione della nozione di “essenziale”, non sia nient’altro che la replica dell’ordinamento statale. Perché se tutto diventa definito dal governo centrale sulla base di criteri di uniformità, si ritorna a dove siamo ora, con l’uniformità dell’ordinamento giuridico su tutto il territorio.

Nella pratica può essere fare riferimento alla Tabella 3 che indica la struttura attuale della spesa regionale. Più dei due terzi sono spesa per la sanità, alla quale si applica la norma del finanziamento integrale, quali che siano gli acconti che la regione incassa con gli strumenti tributari dedicati (quali per esempio l’IRAP). Cosa fare dell’altro terzo della spesa complessiva. Si evidenzia come il 60% di questo terzo è oggi finanziato con programmi di trasferimenti specifici, finalizzati a

obiettivi che definiremmo nobili quali lo sviluppo economico, la tutela ambientale, ecc. per i quali le leggi istitutive definiscono criteri di riparto molto analitici e dettagliati tra le diverse regioni. Si potranno cambiare i criteri aritmetici di calcolo ma è difficile pensare che il legislatore possa ignorare le ragioni per le quali ha negli anni passati trasferito risorse finanziarie alle regioni, ragioni che sono codificate in precise regole giuridico-aritmetiche e sostituire con l'assegnazione di tributi propri il cui gettito deve poi essere perequato.

Rimane l'ultimo pezzo di finanza regionale, circa il 10% del totale che costituiscono le spese "autonome" già attualmente finanziate con tributi propri senza perequazione alcuna. Il terzo comma dell'art. 119 indica che il fondo perequativo istituito dallo stato deve essere finalizzato ai territori con "minore capacità fiscale per abitante". Nell'ipotesi che quel un terzo della spesa regionale oggi non sanitaria debba essere finanziato sulla base di tale criterio bisogna decidere su due interrogativi: il primo "minore, ma di cosa?", il secondo "perequazione completa, con livellamento delle spese pro-capite in tutte le regioni o livellamento parziale, ovvero perequazione completa o perequazione incompleta?"

In verità la perequazione incompleta è elemento essenziale di un sistema di federalismo fiscale, essendo che esso richiede che si possano esprimere e manifestare le diversità tra territori. Le conseguenze delle differenze nelle basi imponibili dei tributi nei diversi territori, dovrebbero essere corrette e governate, ma non annullate. Se si annullano le conseguenze delle differenze tra le basi imponibili che stanno nelle stesse regioni, non è più un sistema di federalismo fiscale, ma qualcosa d'altro. Un sistema altrettanto dignitoso, da molti considerato preferibile e nel quale si può vivere felicemente, ma che sembra più vicino al vecchio testo del Titolo V che non al nuovo.

C'è a riguardo della perequazione, la questione di decidere a favore di chi si applica l'intervento dello stato per

rimediare alle carenze di base imponibile. Abbiamo già richiamato l'espressione costituzionale: il fondo perequativo spetta ai territori "con minore capacità fiscale". Minore del valore medio nazionale, oppure minore del valore che la capacità fiscale ha nelle 10 regioni più ricche, oppure minore del valore che la capacità fiscale ha nelle due regioni più ricche (con reddito pro-capite uguale, quali l'Emilia e la Lombardia)? A queste domande si può rispondere che le differenze tra ricchi non sono (o non dovrebbero essere) un problema della politica. Se il Veneto e la Toscana (solo a titolo di esempio) non riescono - con le stesse aliquote di prelievo di Lombardia e Emilia - a finanziare gli attuali livelli di spesa sanitaria, un buon sistema di federalismo fiscale darebbe loro la scelta di ridurre i livelli di spesa oppure di aumentare le aliquote rispetto ai valori di riferimento nazionali. Un sistema di federalismo fiscale non è compatibile con un sistema generalizzato di finanziamenti statali a tutte le regioni: alcune dovrebbero ricevere fondi perequativi dallo Stato, altre no. Il fronte delle Regioni dovrebbe essere segmentato tra le regioni a più alto reddito che si finanziano con risorse proprie e regioni con basse basi imponibili che sono assistite dal fondo perequativo. Le regioni ricche dovrebbero essere messe nelle condizioni di fare a meno dell'intervento dello Stato e lo Stato non dovrebbe preoccuparsi delle differenze che emergono all'interno del sotto-insieme dei territori ricchi.

5. In conclusione

Un commento conclusivo sul titolo, sul perché ho usato l'espressione favola. Ho cercato di mostrare che un sistema di federalismo fiscale è un sistema fatto di graduazioni e di *nuances*. La storia ha mostrato non appartenere al mondo reale una univocità di risposte ai temi della ottima assegnazione dei compiti tra centro e periferia o delle regole di finanziamento. Il sistema vigente di federalismo fiscale in Italia non presenta i caratteri di un buon sistema di federalismo

fiscale e quindi le regole vigenti dovrebbero essere corrette. Per produrre le correzioni bisognerebbe partire da una diagnosi delle sue inefficienze e non dalla pretesa di ricostruire ex novo un sistema ideale, necessariamente basato sul Titolo V riformato che nei suoi aspetti cruciali di regolatore del federalismo fiscale è, a dir poco, indeterminato quando non contraddittorio.

L'aspetto fondamentale della diagnosi dovrebbe rilevare (a) che la attuale uniformità formale di trattamento del cittadino nella fornitura dei servizi pubblici, propria dell'Italia unitaria, è in stridente contrasto con le disparità di prestazioni pubbliche che lo Stato offre ai cittadini che hanno la sfortuna di risiedere nelle regioni a più basso reddito, (b) che le politiche vigenti non consentono alle regioni più ricche di adattare l'offerta pubblica ai livelli di reddito dei suoi cittadini e non realizzano l'obiettivo della parità di trattamento sui diversi punti del territorio.

La correzione da introdurre dovrebbe liberare il governo nazionale dal compito di occuparsi, intervenendo finanziariamente, dei territori che hanno redditi superiori al reddito medio. Questi territori dovrebbero poter gestire i servizi pubblici senza l'ingerenza che oggi caratterizza i rapporti tra centro e periferia. Lo stato dovrebbe concentrarsi sul disegno di interventi diretti a rimediare le condizioni di svantaggio di cui soffrono i cittadini dei territori a più basso reddito.

Spero che la storia che ho raccontato possa, come avviene per le favole di Esopo, dimostrare o illustrare una sua "verità morale": che per migliorare la qualità del nostro sistema di federalismo fiscale sarebbe preferibile (a) affrontare subito le questioni di fondo e le ragioni delle diversità di valutazione che necessariamente esistono quando si tratta di redistribuire di risorse finanziarie tra enti o tra individui, (b) considerare la legislazione vigente intervenendo su alcuni suoi specifici aspetti, (c) modificare, laddove necessario, i rilevanti parametri

quantitativi ricercando ragionevoli soluzioni e compromessi tra le diversità di punti di vista, (d) evitare di sottoporre il sistema pubblico a inutili shock comunicativi per scenari che non hanno alcuna possibilità di realizzazione, (e) favorire la separazione delle responsabilità e dei compiti tra diversi livelli di governo. Non c'è bisogno di una legge delega di 25 pagine sulla quale si è ottenuto il consenso quasi unanime del Parlamento perché incorpora tutti i contraddittori punti di vista che definiscono lo status quo e perché rinvia le concrete scelte politiche a futuri decreti delegati da scrivere sulla base di incerti e contraddittori criteri di delega.

**ADERENTI ALLA ASSOCIAZIONE
PER LO SVILUPPO DEGLI STUDI DI BANCA E DI BORSA**

Allfunds Bank, S.A.
Allianz Bank Financial Advisors, S.p.A.
Anima SGR S.p.A.
Asset Banca S.p.A.
Associazione Nazionale per le Banche Popolari
Banca Agricola Commerciale della Repubblica di San Marino
Banca Agricola Popolare di Ragusa
Banca Aletti & C. S.p.A.
Banca Antoniana - Popolare Veneta
Banca di Bologna
Banca della Campania S.p.A.
Banca Carige S.p.A.
Banca Carime S.p.A.
Banca Cassa di Risparmio di Asti S.p.A.
Banca C. Ponti S.p.A.
Banca CRV - Cassa di Risparmio di Vignola S.p.A.
Banca della Ciociaria S.p.A.
Banca Commerciale Sammarinese
Banca Esperia S.p.A.
Banca Fideuram S.p.A.
Banca del Fucino
Banca Imi S.p.A.
Banca di Imola S.p.A.
Banca per il Leasing - Italease S.p.A.
Banca di Legnano S.p.A.
Banca delle Marche S.p.A.
Banca Mediolanum S.p.A.
Banca del Monte di Parma S.p.A.
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.
Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.
Banca Network Investimenti S.p.A.
Banca della Nuova Terra S.p.A.
Banca di Piacenza
Banca del Piemonte S.p.A.
Banca Popolare dell'Alto Adige
Banca Popolare di Ancona S.p.A.
Banca Popolare di Bari
Banca Popolare di Bergamo S.p.A.
Banca Popolare di Cividale
Banca Popolare Commercio e Industria S.p.A.
Banca Popolare dell'Emilia Romagna
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio
Banca Popolare di Garanzia S.p.A.
Banca Popolare di Intra S.p.A.
Banca Popolare Lodi S.p.A.
Banca Popolare di Marostica
Banca Popolare del Mezzogiorno S.p.A.
Banca Popolare di Milano
Banca Popolare di Novara S.p.A.
Banca Popolare di Puglia e Basilicata
Banca Popolare Pugliese
Banca Popolare di Ravenna S.p.A.
Banca Popolare di Sondrio
Banca Popolare di Spoleto S.p.A.
Banca Popolare Valconca
Banca Popolare di Verona - S. Geminiano e S. Prospero S.p.A.

Banca Popolare di Vicenza
Banca Regionale Europea S.p.A.
Banca di San Marino
Banca di Sassari S.p.A.
Banca Sella S.p.A.
Banco di Brescia S.p.A.
Banco di Desio e della Brianza
Banco di Napoli S.p.A.
Banco Popolare Scpa
Banco di San Giorgio S.p.A.
Banco di Sardegna S.p.A.
Barclays Bank Plc
Carichieti S.p.A.
Carifermo S.p.A.
Cariromagna S.p.A.
Cassa Lombarda S.p.A.
Cassa di Risparmio di Alessandria S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno S.p.A.
Cassa di Risparmio in Bologna S.p.A.
Cassa di Risparmio di Cento S.p.A.
Cassa di Risparmio Città di Castello S.p.A.
Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A.
Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A.
Cassa di Risparmio di Foligno S.p.A.
Cassa di Risparmio Friuli Venezia Giulia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza S.p.A.
Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Prato S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ravenna S.p.A.
Cassa di Risparmio della Repubblica di S. Marino
Cassa di Risparmio di Rimini S.p.A.
Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A.
Cassa di Risparmio di Savona S.p.A.
Cassa di Risparmio della Spezia S.p.A.
Cassa di Risparmio del Veneto S.p.A.
Cassa di Risparmio di Venezia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Volterra S.p.A.
Cedacri S.p.A.
Centrale dei Bilanci
Centrobanca S.p.A.
Credito Artigiano S.p.A.
Credito Bergamasco S.p.A.
Credito Emiliano S.p.A.
Credito di Romagna S.p.A.
Credito Siciliano S.p.A.
Credito Valtellinese
CSE - Consorzio Servizi Bancari
Deutsche Bank S.p.A.
Eticredito Banca Etica Adriatica
Euro Commercial Bank S.p.A.
Federazione Lombarda Banche di Credito Cooperativo
Federcasse
Findomestic Banca S.p.A.
Interbanca S.p.A.
Intesa SanPaolo S.p.A.
Istituto Centrale Banche Popolari Italiane
Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A.
Meliorbanca S.p.A.

SEC Consorzio Bancario Servizi Informatici
Sedicibanca S.p.A.
SIA-SSB S.p.A.
UBI Banca Scpa
UBI Banca Private Investment S.p.A.
UBI Pramerica SGR S.p.A.
Unibanca S.p.A.
Unicredit Banca S.p.A.
Unicredit Credit Management Bank S.p.A.
Unicredit Banca di Roma S.p.A.
Unicredit MCC S.p.A.
Unicredito Italiano S.p.A.
Unipol Banca S.p.A.
Veneto Banca Holding Scpa

Amici dell'Associazione

Arca SGR S.p.A.
Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno
Banca Intesa a.d. Beograd
Centro Factoring S.p.A.
Finsibi S.p.A.
Fondazione Cassa di Risparmio di Biella S.p.A.
Kpmg S.p.A.
Casse del Centro S.p.A.
Sofid S.p.A.

QUADERNI PUBBLICATI

- N. 1 *Dionigi Card. Tettamanzi*
**“ORIENTAMENTI MORALI DELL’OPERARE
NEL CREDITO E NELLA FINANZA”**
Introduzione di G. Vigorelli - F. Cesarini - novembre 2003
- N. 2 *G. Rumi - G. Andreotti - M. R. De Gasperi*
**“UN TESTIMONE DELL’APPLICAZIONE DELL’ETICA
ALLA PROFESSIONE: ALCIDE DE GASPERI”**
Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2004
- N. 3 *P. Barucci*
“ETICA ED ECONOMIA NELLA «BIBBIA» DEL CAPITALISMO”
Introduzione di G. Vigorelli - aprile 2005
- N. 4 *A. Ghisalberti*
**“IL GUADAGNO OLTRE IL NECESSARIO: LEZIONI
DALL’ECONOMIA MONASTICA”**
Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2005
- N. 5 *G.L. Potestà*
**“DOMINIO O USO DEI BENI NEL GIARDINO DELL’EDEN?
UN DIBATTITO MEDIEVALE FRA DIRITTO E TEOLOGIA”**
Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2005
- N. 6 *E. Comelli*
**“IL RUOLO DELLA DONNA NELL’ECONOMIA:
LA TRADIZIONE EBRAICA”**
Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2005
- N. 7 *A. Profumo*
“L’IMPRENDITORE TRA PROFITTO, REGOLE E VALORI”
Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2005
- N. 8 *S. Gerbi*
“RAFFAELE MATTIOLI E L’INTERESSE GENERALE”
Introduzione di G. Vigorelli - novembre 2005
- N. 9 *A. Bazzari*
“ASPETTI ECONOMICI DELLA CARITÀ ORGANIZZATA”
Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2005
- N. 10 *L. Sacconi*
“PUÒ L’IMPRESA FARE A MENO DI UN CODICE MORALE?”
Introduzione di G. Vigorelli - febbraio 2006
- N. 11 *S. Piron*
“I PARADOSSI DELLA TEORIA DELL’USURA NEL MEDIOEVO”
Introduzione di G. Vigorelli - aprile 2006
- N. 12 *A. Spreafico*
“MERCATO, GIUSTIZIA, MISERICORDIA: riflessione biblica”
Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2006

- N. 13 *L. Castelfranchi*
“IL DENARO NELL’ARTE”
 Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2006
- N. 14 *D. Tredget*
**“I BENEDETTINI NEGLI AFFARI E GLI AFFARI COME VOCAZIONE:
 L’EVOLUZIONE DI UN QUADRO ETICO PER LA NUOVA ECONOMIA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2006
- N. 15 *G. Forti*
**“PERCORSI DI LEGALITÀ IN CAMPO ECONOMICO:
 UNA PROSPETTIVA CRIMINOLOGICO-PENALISTICA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2006
- N. 16 *V. Colmegna*
**“ASPETTI ECONOMICI E NON DI UNA FONDAZIONE:
 L’ESPERIENZA DELLA CASA DELLA CARITÀ”**
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2007
- N. 17 *I. Musu*
**“CRESCITA ECONOMICA E RISORSE ESAURIBILI: LA SFIDA
 ENERGETICO-AMBIENTALE”**
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2007
- N. 18 *G. Cosmacini*
**“LA QUALITÀ DELLA MEDICINA TRA ECONOMIA ED ETICA:
 UNA VISIONE STORICA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - febbraio 2007
- N. 19 *D. Antiseri*
**“LA «VIRTÙ» DEL MERCATO NELLA TRADIZIONE
 DEL CATTOLICESIMO LIBERALE”**
 Introduzione di G. Vigorelli - marzo 2007
- N. 20 *N. Kauchtschischwili*
“DOSTOEVSKIJ E IL DENARO”
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2007
- N. 21 *E. Reggiani*
**“BEAU IDÉAL. HARRIET MARTINEAU
 E UNA RAPPRESENTAZIONE DEL CAPITALIST”**
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2007
- N. 22 *P. Cherubini*
**“STUDIARE DA BANCHIERE
 NELLA ROMA DEL QUATTROCENTO”**
 Introduzione di G. Vigorelli - luglio 2007
- N. 23 *C. Casagrande*
“IL PECCATO DI AVARIZIA NEL MEDIOEVO”
 Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2007
- N. 24 *A. Varzi*
“IL DENARO È UN’OPERA D’ARTE (O QUASI)”
 Introduzione di G. Vigorelli - novembre 2007

- N. 25 *L. Ornaghi*
**“INTERESSE E ANTROPOLOGIA INDIVIDUALISTA:
 IL POSSESSIVISMO ‘MODERNO’”**
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2007
- N. 26 *R. Rusconi*
**“MONTE DI DENARO E MONTE DELLA PIETÀ
 PREDICAZIONE, PRESTITO A USURA E ANTIGIUDAISMO
 NELL'ITALIA RINASCIMENTALE”**
 Introduzione di G. Vigorelli - marzo 2008
- N. 27 *A. Perego*
**“IL CITTADINO-CONSUMATORE E IL MERCATO:
 VITTIMA O PROTAGONISTA?”**
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2008
- N. 28 *G. Vaggi*
**“DALLA MONETA IN ADAM SMITH AI DERIVATI,
 OVVERO LA FINANZA E LA PRODUZIONE DI RICCHEZZA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2008
- N. 29 *F. Botturi*
“LA RICCHEZZA DEL BENE COMUNE”
 Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2008
- N. 30 *G. Ceccarelli*
**“DENARO E PROFITTO A CONFRONTO:
 LE TRADIZIONI CRISTIANA E ISLAMICA NEL MEDIOEVO”**
 Introduzione di G. Vigorelli - luglio 2008
- N. 31 *S. Natoli*
“IL DENARO E LA FELICITÀ”
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2008
- N. 32 *D. Rinoldi*
“CORRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA, UNITÀ DEL MONDO, SOCIETÀ LIQUIDA”
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2009
- N. 33 *G. Costa*
“GUGLIELMO RHEDY, HOMO ECONOMICUS”
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2009
- N. 34 *A. Cova*
**“BANCHIERI E BANCHE NELL'EUROPA MODERNA E CONTEMPORANEA:
 GIOVANNI ANTONIO ZERBI E JOHN LAW”**
 Introduzione di G. Vigorelli - febbraio 2009

Per ogni informazione circa le pubblicazioni ci si può rivolgere alla Segreteria dell'Associazione - tel. 02/62.755.252 - E-mail: assbb@bpci.it

Finito di stampare Aprile 2009

