

# I contenuti della legge delega 42/2009

## Introduzione

1. L'approvazione della legge delega n. 42/2009 di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è stata salutata come un importante punto di svolta per l'attuazione del federalismo fiscale in Italia. Per il Veneto, ancor di più, essa dovrebbe costituire un tentativo di rafforzamento dell'autonomia fiscale, di correzione delle dotazioni finanziarie che l'hanno visto storicamente penalizzato, di possibilità di fare scelte più adatte al proprio territorio nell'ambito del rafforzamento della trasparenza e della responsabilità.
2. Ora la parola passa ai decreti delegati, nei quali dovranno essere specificati gli elementi di dettaglio che toccheranno gli equilibri interni di ogni Regione in base alle scelte sul posizionamento della barra relativa al quantum di autonomia e solidarietà da realizzare. E qui la partita sarà sicuramente più difficile.
3. In questa sezione, per ogni argomento rilevante viene effettuata l'analisi dei contenuti del provvedimento, accompagnandola con alcune valutazioni sugli aspetti maggiormente positivi e sulle aree critiche. Troveranno spazio anche i riferimenti alle questioni aperte da definire con i decreti delegati.

## Funzioni, finanziamento e perequazione

4. L'obiettivo di una riforma che introduca il federalismo fiscale è costruire una struttura di funzioni e di risorse che incentivi l'efficienza attraverso un giusto mix di autonomia e solidarietà, in un quadro di coordinamento che mantenga un ordinato sistema tributario, il contenimento della pressione fiscale e delle spese, e di conseguenza salvaguardi l'equilibrio dei conti di finanza pubblica.
5. Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla struttura dei compiti e del loro finanziamento occorre: a) disegnare l'articolazione delle competenze di spesa tra i livelli di governo, b) determinare i criteri e quindi il quantum di risorse da assicurare per l'esercizio di quelle funzioni, c) definire il sistema delle fonti di finanziamento delle spese, d) regolare infine gli aspetti finanziari della solidarietà (perequazione) verso gli enti nei quali le entrate non sono sufficienti, e non per il proprio irresponsabile comportamento, a coprire le spese.

Qui i possibili modelli sono due:

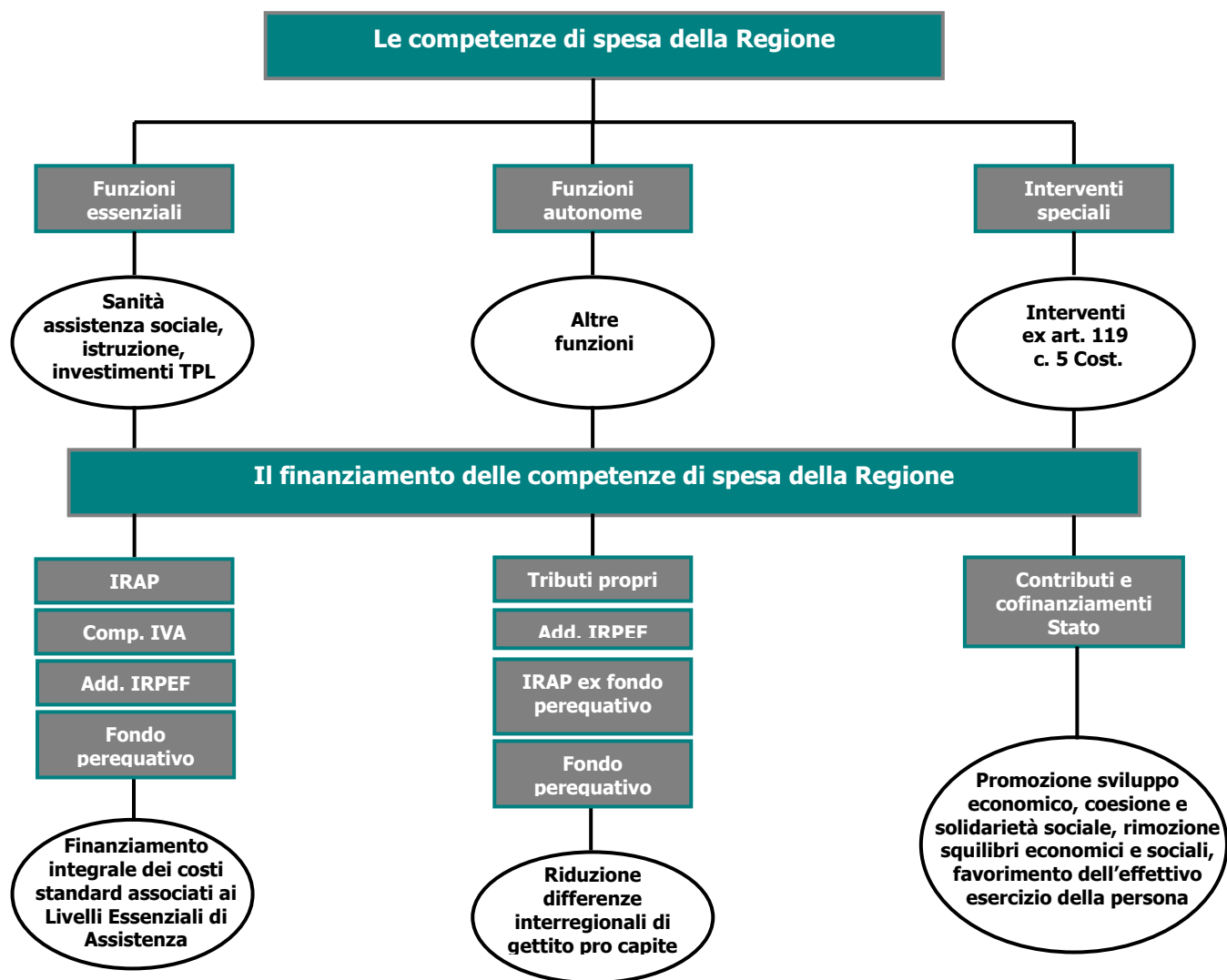
- a) modello del fabbisogno di spesa standard. Esso parte dalla definizione del "quantum giusto" di spesa (il fabbisogno standard) e dopo aver attribuito gli strumenti di finanziamento fiscale, colma la differenza tra il fabbisogno di spesa standard e le entrate fiscali ad aliquota standard. In questo caso i risultati baderanno a soddisfare lo standard di spesa, e le risorse disponibili (tributi più trasferimenti perequativi positivi o negativi) non corrisponderanno più alle capacità fiscali originarie. E' la finanza che segue la spesa. Questo modello è adatto per quelle funzioni di interesse nazionale che non possono correre il rischio di non essere completamente finanziate con il modello della capacità fiscale sub b);
- b) modello della capacità fiscale. Esso attribuisce ad ogni ente (per esempio ogni Regione) l'ammontare di entrate fiscali del proprio territorio, provvedendo poi con la perequazione ad attenuare o annullare, a seconda del grado di solidarietà prescelto, le differenze tra i territori, variabili per effetto del reddito locale. Il criterio guida quindi è la capacità fiscale del territorio che determina indirettamente un corrispondente potenziale di spesa, soggetto al meccanismo della perequazione. In questo caso non vi è nessuna certezza che le risorse disponibili per ogni regione dopo gli interventi perequativi corrispondano al fabbisogno di spesa oggettivo. Questo modello della capacità fiscale si

adatta a funzioni che non abbisognano di standard di finanziamento da assicurare in modo completo sul territorio nazionale.

6. L'esperienza del D.lgs. 56/2000, che regola oggi le relazioni finanziarie del federalismo fiscale regionale, ha evidenziato che la commistione dei due sistemi in un unico modello di finanziamento e perequazione produce una scarsa chiarezza dei risultati, spesso da alcuni artatamente strumentalizzata oltre i demeriti del provvedimento, e soprattutto l'incertezza sull'assicurazione in ogni regione dei livelli di finanziamento necessari per funzioni primarie quali la sanità.
7. Su un punto si è registrato la totale condivisione: quello di non tener conto delle spese storiche, soprattutto di fonte statale, realizzate in passato, poiché sono il frutto di decisioni spesso aliene rispetto a parametri razionali. Secondo le indicazioni dell'articolo 1 della legge delega, l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione avrà come obiettivo quello di *"sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica"*.
8. Sotto il profilo della classificazione delle spese e del sistema di finanziamento, il principio fondamentale rinvenibile negli articoli 7, 8 e 9 è che per ciascun aggregato di funzioni svolto dalle Regioni debba corrispondere una specifica forma di finanziamento, assegnando quindi, in virtù della diversa valenza redistributiva delle varie funzioni pubbliche svolte dalle Regioni, un differente grado di garanzia nella copertura delle spese assicurata dalla perequazione (si veda il **Riquadro 1**).  
Le funzioni individuate dall'art.117, comma 2, lettera m), (che chiameremo **"funzioni essenziali"**) per le quali spetta allo Stato la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni", devono trovare una "protezione" adeguata anche sul lato finanziario, attribuendo a ciascun livello di governo che le svolga (nazionale, regionale o locale) strumenti finanziari e quantum di solidarietà sufficienti a offrire i "livelli essenziali" in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale.  
Per le residue funzioni, che chiameremo **"funzioni autonome"**, il legislatore ha riconosciuto che l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tener conto di interessi specifici locali. La possibilità di soddisfare le preferenze locali e di disporre di risorse maggiormente riferibili al proprio territorio costituisce una delle ragioni per l'esistenza di diversi livelli di governo. Dunque, per questa tipologia di funzioni sono previsti sistemi di finanziamento e di perequazione meno garantisti e più adatti a consentire l'esercizio pieno della autonomia a livello locale e la responsabilizzazione dei governi.
9. La legge delega indica come **funzioni essenziali** riconducibili all'articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione **la sanità, l'assistenza sociale e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti** (articolo 6, comma 1, lettera a), punto 1)<sup>1</sup>. Le restanti funzioni in materia di istruzione potranno essere devolute alle sole Regioni che stipuleranno una specifica intesa con lo Stato. Per tali funzioni dovranno essere assicurate ad ogni Regione le risorse necessarie a garantire la **copertura integrale del fabbisogno**. Il fabbisogno sarà determinato sulla base dei **costi standard**: si dovranno distinguere i fattori strutturali ed oggettivi di costo dalle spese dovute ad inefficienze nella fornitura dei servizi. Solo i primi sono finanziabili dalla solidarietà interregionale, mentre le seconde dovranno trovare copertura attraverso lo sforzo fiscale autonomo o attraverso la riduzione delle risorse destinate alle altre funzioni di spesa.

<sup>1</sup> Seguendo le linee interpretative di Giarda, fondate su una ricostruzione del dettato costituzionale e in particolare della disciplina dei diritti civili e sociali trattata nella Parte I della Costituzione, l'inclusione della sanità e dell'assistenza sociale tra le funzioni essenziali trova presupposto normativo rispettivamente negli articoli 32 ("La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti"), 38 ("Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale") e 34 ("La scuola è aperta a tutti") della Costituzione.

**Riquadro 1** - Le competenze di spesa delle Regioni ed il loro sistema di finanziamento



10. Le **risorse destinate al finanziamento delle funzioni essenziali** sono assicurate dal gettito di IRAP (*"fino alla data della sua sostituzione con altri tributi"*), di *"altri tributi propri derivati"*, *"dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA"*, determinati ad aliquote e basi imponibili uniformi, *"nonché con quote specifiche del fondo perequativo"*.

Lo schema perequativo per le funzioni essenziali prefigura un meccanismo di perequazione verticale (cioè con trasferimenti perequativi dallo Stato alle Regioni beneficiarie) che si articola in diverse fasi:

- a) abolizione dei trasferimenti statali nelle materie relative alle "funzioni essenziali";
- b) determinazione del costo standard di riferimento a livello nazionale;
- c) determinazione del fabbisogno di spesa regionale, sulla base del costo standard ponderato con gli elementi di bisogno ulteriori (per es. per la sanità la quota di popolazione anziana);
- d) attribuzione dell'IRAP e dei tributi propri derivati dedicati (v. infra) al finanziamento delle funzioni essenziali;
- e) attribuzione alle Regioni di una addizionale IRPEF che, unitamente al gettito dei tributi sub d), assicuri parziale e non prioritaria copertura del fabbisogno;
- f) determinazione del fabbisogno residuo di spesa ancora da coprire;
- g) identificazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA (aliquota di equilibrio) che, applicata al gettito prodotto a livello regionale, consenta alla Regione (presumibilmente quella con più alta base imponibile Iva) con minor fabbisogno residuo sub f) di coprire integralmente il proprio fabbisogno standard di spesa;
- h) per costruzione tutte le altre Regioni, essendo più "povere" rispetto alla prima, applicando l'aliquota di equilibrio come sopra determinata sul proprio gettito IVA, non sono in grado di assicurare la copertura integrale del proprio fabbisogno standard;
- i) viene pertanto prevista l'istituzione di un fondo perequativo statale da ripartire tra le Regioni citate al punto h) e volto ad assicurare la copertura integrale della quota di fabbisogno residuo da finanziarie. Tale fondo perequativo viene finanziato attraverso una ulteriore quota di compartecipazione IVA, determinata in modo tale da generare esattamente le risorse necessarie alla copertura del fabbisogno di spesa garantito.

11. La legge delega non disciplina le **modalità di revisione nel tempo dei parametri del sistema perequativo**. L'articolo 8, comma 1, lettera d) tuttavia prevede che le risorse assegnate devono garantire *"il finanziamento integrale in ciascuna regione"*, e l'articolo 10, comma 1, lettera d) ravvisa la necessità di una *"verifica periodica della congruità dei tributi"* destinati ad assicurare la copertura del fabbisogno standard delle funzioni trasferite alle Regioni. Da tali indicazioni sembra derivare la necessità di rideterminare periodicamente l'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA, in modo tale da assicurare la copertura integrale del fabbisogno. La legge delega affronta poi il tema della copertura, da parte dello Stato, dell'eventuale differenziale negativo tra gettito consuntivo e previsionale dei tributi destinanti al finanziamento delle funzioni essenziali. La legge delega sembra prevedere forme di garanzia differenziate per la Regione di riferimento, ovvero per quella con la relazione più favorevole tra fabbisogno e capacità fiscale, e per le altre Regioni: per la prima la garanzia di copertura dell'eventuale minore gettito è permanente, per le altre Regioni è invece limitata alla fase transitoria. Una differente interpretazione del provvedimento può tuttavia prefigurare che il fondo perequativo ex articolo 9, comma 1, lettera e) assolva in modo permanente non solamente al ruolo di tutela preventiva del gettito destinato alla copertura pluriennale delle esigenze di spesa ma anche a quello, ben più ragionevole ed importante, di riscontro annuale del gettito consuntivo rispetto a quello atteso ai fini della necessaria compensazione.
12. Il **trasporto pubblico locale**, pur non rientrando nel novero delle funzioni essenziali, dovrà essere finanziato tenendo conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale ed anche dei costi standard. Per questa funzione di spesa, il modello perequativo è duplice: ispirato alla capacità fiscale, per il finanziamento della spesa di parte corrente; volto alla garanzia del fabbisogno standard, per il finanziamento della spesa in conto capitale.

13. Per quanto riguarda le **fonti di finanziamento delle funzioni non essenziali**, la legge delega prevede solo **l'addizionale regionale all'IRPEF**, cioè un'aliquota applicata sul reddito delle persone fisiche.
14. **Il modello perequativo per le funzioni autonome** non è quello della garanzia di copertura integrale del fabbisogno standard ma è quello ispirato al criterio della perequazione della capacità fiscale di cui all'articolo 119, comma 3 della Costituzione, che riduce senza annullare la differenza di risorse fiscali pro capite di ogni regione rispetto alla media nazionale. Lo schema perequativo si articola nelle seguenti fasi:
- a) abolizione dei trasferimenti statali nelle materie relative alle "funzioni autonome". L'articolo 8 della legge delega salvaguarda dall'abolizione le risorse dell'ex fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Il fondo – computato e finanziato attualmente nell'ambito del gettito dell'IRAP – ha assorbito i trasferimenti erariali che costituivano il primo finanziamento delle regioni a statuto ordinario secondo la legge n. 281 del 1970. La ripartizione interregionale del fondo conserverebbe così anche i parametri perequativi storici che la legge n. 281 del 1970 stabiliva in favore delle regioni demograficamente minori e di quelle in cui il reddito medio pro capite è inferiore al valore della media nazionale ;
  - b) determinazione dell'aliquota di equilibrio dell'addizionale Irpef, cioè l'aliquota media nazionale che consente, applicata alla base imponibile media nazionale, di avere per il complesso delle Regioni entrate pari alla spesa complessiva dei trasferimenti aboliti (capacità fiscale media nazionale o gettito medio nazionale).
  - c) a ciascuna regione viene attribuito il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF determinato applicando al proprio reddito imponibile IRPEF l'aliquota di equilibrio. Per le Regioni ricche tale aliquota di equilibrio, applicata alla propria base imponibile, produrrà una capacità fiscale regionale superiore a quella media nazionale; viceversa per le Regioni a minor reddito;
  - d) si procede quindi alla perequazione della capacità fiscale, cioè alla solidarietà finanziaria che si esplica nella riduzione delle differenze. La correzione della capacità fiscale di ogni Regione ha la finalità quindi di rendere più omogenea la dotazione delle risorse tributarie per abitante, rispetto a quella originata dal diverso livello di ricchezza regionale. La differenza pro capite, ricavata dal confronto tra il gettito pro capite di ogni Regione e il gettito pro capite medio del complesso delle Regioni, non è annullata, cioè ridotta completamente, ma viene ridotta parzialmente *"con l'obiettivo di ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali senza alterarne l'ordine"*: questo per incentivare a partecipare al recupero di base imponibile e al sostegno delle politiche di spesa che producono la crescita del gettito tributario regionale. Le Regioni che presentano un gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore, in termini pro capite, alla media nazionale, cedono parte di questa eccedenza a favore del Fondo di perequazione nazionale. Viceversa accade per le Regioni che hanno un gettito inferiore alla media nazionale.
15. La conseguenza di questo principio perequativo è l'abbandono della spesa storica e la garanzia che le risorse complessive (tributi +/- trasferimenti perequativi) **non dovranno alterare l'ordinamento iniziale delle Regioni in termini di capacità fiscale**. Ne deriva che le Regioni più ricche prima della perequazione devono restare tali anche a seguito dei trasferimenti perequativi e così le più povere. Questa clausola rappresenta al contempo una garanzia di equità, trasparenza e certezza degli esiti perequativi. Chi ha una capacità fiscale superiore a quella media prima della perequazione sa che dovrà contribuire alla solidarietà interregionale, ma allo stesso tempo ha la certezza di disporre, a seguito di tale contribuzione, di un volume di risorse sempre superiore a quello medio nazionale.
16. Quale sarà l'entità della **riduzione delle differenze di capacità fiscale**? Saranno i decreti delegati a stabilirla. Il coefficiente di perequazione potrà teoricamente oscillare tra lo 0% (nessuna perequazione e quindi assenza di solidarietà: tutti conservano la propria capacità fiscale) ed il 100% (perequazione completa e quindi solidarietà piena: tutti dispongono dopo la perequazione dello stesso ammontare di risorse finali pro capite).

17. Una quota del fondo perequativo alimentato dai flussi di contribuzione delle Regioni con capacità fiscale superiore alla media sarà attribuito alle Regioni di **minore dimensione demografica**, con la finalità di compensare le diseconomie di scala che le Regioni meno popolate affrontano nella produzione dei servizi pubblici.
18. Per tutelare la sostenibilità politica del sistema di finanziamento e perequazione delle Regioni, l'articolo 19 disegna, sia per le funzioni essenziali che per quelle autonome, un **percorso di progressiva transizione dai parametri storici ai nuovi criteri perequativi**.  
Per quanto attiene alle **funzioni essenziali**, il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard avverrà in cinque anni.  
Per le **funzioni autonome**, analogamente, la legge delega prevede un periodo di transizione di **cinque anni**, in cui decrescerà gradualmente la quota di riparto assegnata in base alla spesa storica ed assumerà valore crescente la quota di risorse ripartita sulla base del nuovo criterio della capacità fiscale.  
Qualora la graduale introduzione dei nuovi parametri perequativi determini *"situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune Regioni"*, lo Stato può attivare durante il periodo transitorio meccanismi correttivi di natura compensativa.
19. L'articolo 15 regola gli **interventi speciali previsti dall'articolo 119, comma 5** della Costituzione, ovvero i trasferimenti dello Stato a favore di Regioni ed Enti Locali di natura straordinaria sia nei beneficiari (non la generalità degli enti, ma solo alcuni di essi) che negli obiettivi (*"promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, sostegno all'effettivo esercizio dei diritti della persona"*).  
Tali interventi assegnano quindi risorse integrative rispetto a quelle assicurate dal sistema ordinario di finanziamento e perequazione, con l'obiettivo di sostenere particolari situazioni di bisogno, per favorire le politiche di sviluppo regionale o per garantire attraverso lo strumento del cofinanziamento l'attuazione di programmi fissati a livello nazionale o comunitario.  
Gli interventi speciali sono *"finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali"*.  
Nell'attuazione della delega occorrerà tenere conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti e, in particolare, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani.  
Sono inoltre previste forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate del Paese.  
Obiettivi e criteri di utilizzo delle risorse saranno definiti sentita la Conferenza Unificata. In tal modo, le scelte sulla finalizzazione di tali risorse non saranno più "calate dall'alto", ma saranno oggetto di valutazione e confronto con le Regioni, le Città Metropolitane, le Province ed i Comuni.

### L'autonomia finanziaria delle Regioni

20. Con l'articolo 2, il legislatore detta i principi fondamentali e i criteri direttivi ai fini del **coordinamento del sistema tributario**, definendone i principi e gli spazi entro cui potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed Enti locali.
21. Tra i **principi e i criteri direttivi di carattere generale** cui i decreti delegati devono informarsi vi sono quello di autonomia finanziaria, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; quello della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate nel territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa. Viene poi affermato il principio di contenenza, secondo cui le Regioni hanno potestà legislativa per colpire quelle aree imponibili che rientrano nella sfera delle proprie competenze legislative e che non travalichino l'ambito territoriale di competenza.  
L'affermazione del principio di *"esclusione di ogni forma di doppia imposizione sul medesimo presupposto"* (comma 2, lettera n)) assicura che, con l'attuazione della riforma istituzionale e



con l'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, non si crei una duplicazione o una sovrapposizione del prelievo fiscale che grava sullo stesso presupposto. I criteri direttivi affermati nel comma 2, lettera r) sono tesi a sancire la pari dignità tributaria di Stato ed Enti territoriali. Non si prevede espressamente l'esclusione di ogni intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo. Si sancisce invece il principio di esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo privi di contestuale compensazione, e l'impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie.

22. L'articolo 7 della legge delega, con il quale il legislatore procede ad una rassegna delle fonti di finanziamento delle Regioni, definisce come **tributi regionali** non solo *"i nuovi tributi regionali che saranno istituiti dalle singole Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale"*, ma anche *"i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali"*, e *"le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali"*. Da un punto di vista formale, la legge delega estende quindi il perimetro dell'autonomia tributaria delle Regioni rispetto ai più recenti orientamenti della Corte Costituzionale, definendo come propri della Regioni tributi come l'IRAP e la tassa automobilistica regionale.
23. Gli **spazi di autonomia della Regione** si esplicano nella facoltà di modificare l'aliquota, applicare esenzioni, deduzioni e detrazioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale. Si tratta di un importante passo in avanti rispetto ad oggi, se si considera che gli attuali margini di intervento della Regione sui tributi finalizzati al finanziamento della sanità - IRAP ed addizionale regionale all'IRPEF - sono limitati alla sola facoltà di rimodulare l'aliquota entro i limiti stabiliti dalla normativa dello Stato.
24. In analogia a quanto attualmente previsto dall'assetto di finanziamento delle Regioni ex D.lgs. 56/2000, i tributi regionali, pur se finalizzati al finanziamento di funzioni che rientrano nel novero di quelle essenziali ex articolo 117, comma 2, lettere m) e p) della Costituzione, **non hanno vincolo di destinazione**. In tal modo, il modello di finanziamento configura possibili vantaggi in termini di responsabilizzazione sul versante della spesa. Ovvero, se una regione dimostra di rispettare i livelli essenziali di assistenza utilizzando solo una parte delle risorse ad essi finalizzate, può destinare il surplus per altre finalità.
25. La legge delega contiene infine una serie di misure volte ad assicurare agli Enti territoriali un ruolo centrale nella **gestione tributaria e nella lotta all'evasione**. L'articolo 2, oltre a prevedere *"strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo"*, assegna ad ogni soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi fiscali e ad ogni banca dati utile ai fini della gestione del tributo. Il principio di *"coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale"* sancito all'articolo 2 viene ripreso e sostanziato all'articolo 26, con la previsione di nuove forme di collaborazione tra Enti territoriali, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzie regionali delle Entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali.

## Il coordinamento della finanza pubblica

26. Per la regia dell'attuazione della delega e per il coordinamento a regime del sistema tributario e della stabilità di finanza pubblica, uniti alla necessità di far fronte alla attuale lacunosità dei meccanismi di raccordo tra Governo Centrale ed Autonomie Regionali, il legislatore prevede, agli articoli 4 e 5, l'istituzione di due Commissioni, una temporanea ed una permanente, quale luogo istituzionale nel quale condividere il percorso di costruzione dei decreti delegati, le basi informative finanziarie e tributarie a supporto del riordino del sistema finanziario delle Regioni e definire le principali grandezze di finanza pubblica.
27. La legge delega dispone l'istituzione, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di una **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale**, di durata temporanea e composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo, quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie ed organo

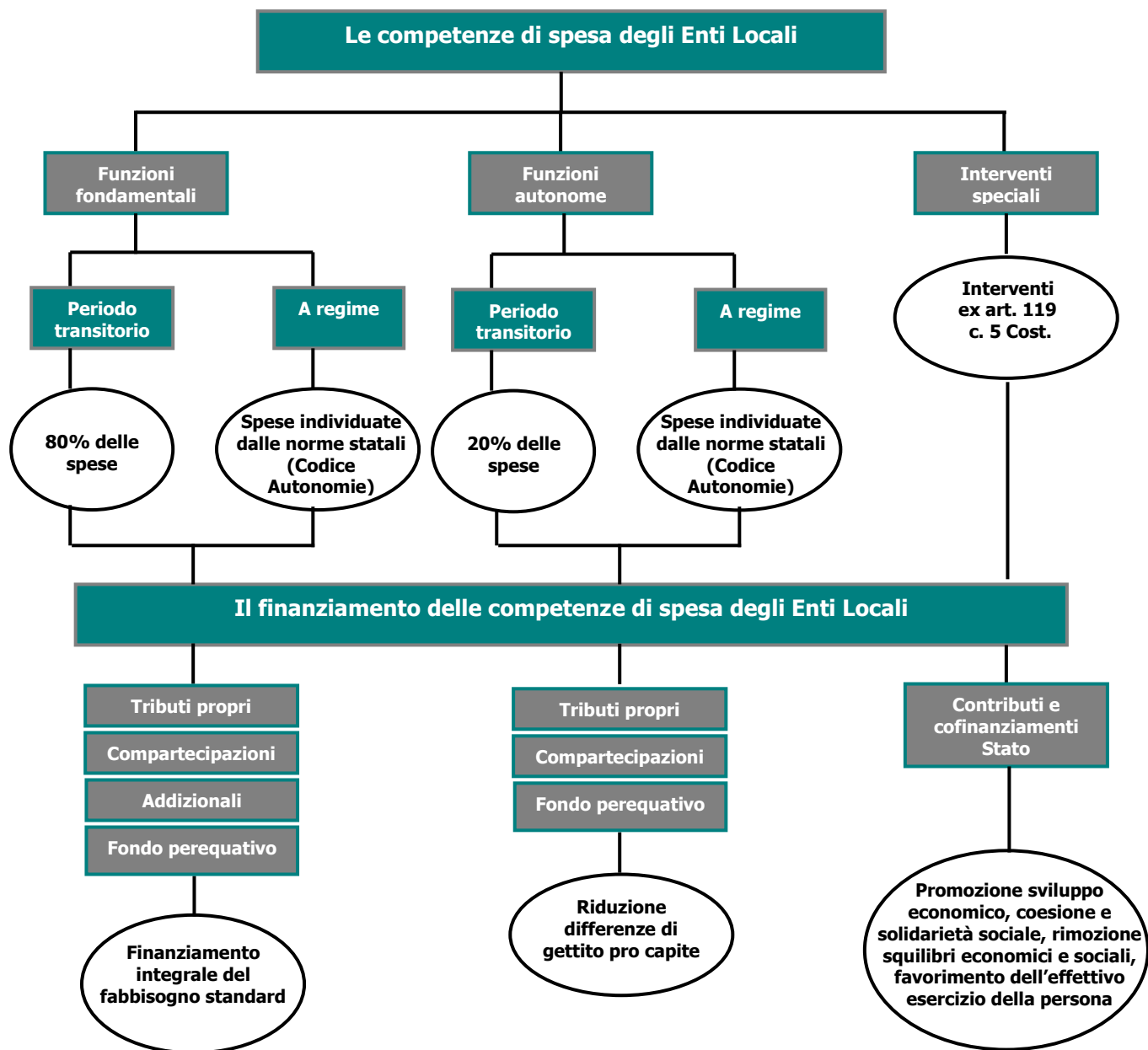
consultivo per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

28. La legge delega istituisce inoltre la **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, quale organismo stabile di coordinamento finanziario dei livelli di Governo di cui fanno parte i rappresentanti istituzionali. Alla Conferenza spetta, tra gli altri, la definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, la definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi e la verifica della loro attuazione, nonché la formulazione di indicatori di virtuosità. Inoltre, spetta alla Conferenza proporre criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo e verificare l'adeguatezza delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.
29. L'articolo 3 della legge delega prevede anche un organismo consultivo a livello parlamentare, la **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**, le cui competenze consistono essenzialmente nel pronunciarsi sugli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega e nel verificare lo stato di attuazione della riforma e di riferirne periodicamente alle Camere.
30. L'articolo 17 prevede un nuovo istituto – denominato “**Patto di convergenza**” – volto a garantire un **coordinamento dinamico della finanza pubblica**. Il Governo - previa valutazione in sede di Conferenza unificata e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria – è tenuto a proporre, nell'ambito del disegno di legge finanziaria, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate ad agevolare il riallineamento dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

### Finanza locale e relazioni finanziarie Regioni-Enti locali

31. Analogamente all'impianto di finanziamento e perequazione delineato per le Regioni, anche per gli Enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) la legge delega prevede che ad ogni specifica funzione svolta debba corrispondere una specifica forma di finanziamento (si veda **Riquadro 2**).
- Le **spese** degli Enti locali sono classificate in tre categorie:
- funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, individuate come tali dalla legislazione statale;
  - funzioni autonome.
- In merito a queste due tipologie di spese, va sottolineato che l'articolo 21, relativo alla disciplina della fase transitoria per gli Enti locali, stabilisce che, fino all'entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali, il finanziamento del fabbisogno degli Enti locali è effettuato considerando l'80% delle spese come fondamentali e il restante 20% di esse come non fondamentali;
- interventi speciali di cui all'articolo 119, comma 5 della Costituzione, da finanziare con contributi speciali, finanziamenti dell'Unione Europea e cofinanziamenti nazionali.
32. Per quanto riguarda **le funzioni fondamentali**, la legge delega prevede che il finanziamento avvenga in modo da garantire la copertura integrale in base al fabbisogno standard; il finanziamento integrale è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo. I tributi propri saranno individuati e disciplinati dalla legge statale, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e attraverso l'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali.



**Riquadro 2** - Le competenze di spesa degli Enti Locali ed il loro sistema di finanziamento

33. Per quanto riguarda invece le **funzioni autonome**, la legge delega prevede che il relativo finanziamento avvenga con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo, sulla base del criterio della capacità fiscale per abitante. Conseguentemente, è prevista la soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese fondamentali ed autonome, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi. Inoltre, è garantito l'integrale finanziamento del trasferimento di ulteriori funzioni a Comuni, Province e Città metropolitane.
34. Al fine di rendere effettiva l'autonomia impositiva dei singoli Enti locali che potranno farvi leva per definire il punto di equilibrio tra il livello della pressione fiscale locale effettivamente applicato e il livello quali-quantitativo dei servizi offerti, la legge delega prevede che i Comuni e le Province possano introdurre un'**imposta di scopo**. Per i Comuni questa possibilità è riferita a particolari finalità, quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana; per le Province il riferimento, più generico, riguarda particolari scopi istituzionali. Viene inoltre opportunamente prevista l'introduzione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni.
35. La legge delega definisce regole, tempi e modalità della **fase transitoria**, in modo da garantire che il superamento del criterio della spesa storica, ai fini del finanziamento delle spese degli Enti locali, sia realizzato in un periodo di cinque anni, sia per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali sia per le altre spese. I decreti legislativi attuativi della delega devono recare la specificazione del termine iniziale da cui far decorrere il periodo transitorio di cinque anni entro il quale va garantito il superamento della spesa storica sia per le funzioni fondamentali sia per quelle non fondamentali.
36. La legge delega delinea un **sistema di relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali** radicalmente modificato rispetto alla situazione attuale. A differenza del precedente assetto, che prevedeva due differenti canali di regolazione Stato-Regioni e Stato-Enti locali, il sistema di relazioni finanziarie delineato dal provvedimento assegna alle Regioni un importante ruolo di mediazione sulle principali scelte che attengono alla programmazione finanziaria delle Autonomie locali del territorio regionale. Alle Regioni è attribuita la facoltà di istituire nuovi tributi locali (anche nella forma di addizionali) e compartecipazioni al gettito di tributi e di compartecipazioni regionali. Inoltre, alle Regioni spetta la gestione dei due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, ricadenti nel territorio regionale; tali fondi vengono iscritti nel bilancio delle singole Regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato alimentato con risorse provenienti dalla fiscalità generale. Per le funzioni fondamentali la dimensione del fondo perequativo statale è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai Comuni e alle Province. La ripartizione tra gli enti del fondo perequativo, per la parte afferente alle funzioni fondamentali, è effettuata sulla base su due indicatori di fabbisogno:
- un indicatore di fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente (esclusa la spesa per interessi) ed il valore standardizzato dei tributi e delle entrate proprie di applicazione generale;
  - indicatori di fabbisogno di infrastrutture, per il finanziamento della spesa in conto capitale, stabiliti in coerenza con la programmazione regionale di settore, tenendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli Enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi finanziamenti europei sono soggetti.
- Per le funzioni autonome l'intervento del fondo perequativo, invece, è previsto per tutti gli Enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) ed è basato sulla capacità fiscale per abitante con l'obiettivo di ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli enti. Per gli Enti locali con minore popolazione, al di sotto di una certa soglia che sarà individuata in sede di esercizio della delega, la norma introduce la necessità di tenere in debito conto, ai fini della

perequazione, alcune specificità quali il fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa, e la partecipazione dell'ente a forme associative.

Alle Regioni è attribuita la facoltà di ridefinire di concerto con le Autonomie locali i parametri per la ripartizione dei fondi perequativi agli Enti locali inclusi nel proprio territorio, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato, con l'obiettivo di adattare i criteri di riparto alle caratteristiche peculiari del territorio.

37. Infine, le Regioni potranno adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole del Patto di Stabilità Interno, differenziando i profili di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle singole realtà regionali.

### **Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome**

38. La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano mantiene proprie specificità. Nei limiti consentiti dai rispettivi Statuti speciali, la legge delega prevede che questi enti concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al Patto di Stabilità Interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di due anni dall'approvazione della legge delega e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica.
39. I decreti legislativi di attuazione dovranno tener conto della dimensione finanziaria relativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli eventuali svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori. Le stesse norme dovranno disciplinare le specifiche modalità attraverso cui lo Stato assicurerà il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale.
40. Le disposizioni dovranno essere attuate anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali, ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, per la parte di propria competenza, dovranno disciplinare il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali, definire i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali, oltre a individuare forme di fiscalità di sviluppo.
41. Per le nuove funzioni che potranno essere assegnate alle Regioni a statuto speciale si dovranno prevedere forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.
42. La legge prevede specifiche norme procedurali per l'attuazione della delega nell'ordinamento delle regioni a statuto speciale; stabilendo il principio della partecipazione dei Presidenti delle regioni e delle province autonome alle riunioni del Consiglio dei ministri in cui si esaminano gli schemi delle rispettive norme di attuazione e la delimitazione ad una attività "meramente ricognitiva" delle funzioni che è chiamata a svolgere la Commissione tecnica per l'emanazione delle norme di attuazione; inoltre, quando tratta delle norme di attuazione, la commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia autonoma interessata.
43. Infine, si prevede l'istituzione di tavoli di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale finalizzati ad individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché valutare la

congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti.

### Ulteriori questioni: Roma capitale e patrimonio di Regioni ed Enti locali

44. La legge delega disciplina l'ordinamento transitorio della capitale della Repubblica, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, in vista della sua costituzione in città metropolitana e in attesa dell'adozione ed attuazione di una disciplina ordinaria sulle città metropolitane. La legge istituisce l'ente territoriale "Roma capitale", facendone coincidere i confini con quelli del comune di Roma e dotando il nuovo ente territoriale di una "speciale autonomia" statutaria, amministrativa e finanziaria, nel rispetto dei limiti costituzionali. Le finalità generali di tale più ampio ambito di autonomia sono riconducibili alle peculiari funzioni che la capitale è chiamata svolgere in quanto sede degli organi costituzionali, nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.
45. La legge delega fissa anche principi e criteri direttivi per l'attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di un proprio patrimonio, commisurato alle dimensioni territoriali dell'ente destinatario, alle sue capacità finanziarie e alle competenze effettivamente svolte. L'attribuzione dei beni immobili dovrà avvenire sulla base del criterio di territorialità. Ai fini dell'attribuzione dei beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni si farà ricorso alla concertazione in sede di Conferenza Unificata. In ogni caso, verranno individuate le tipologie di beni di rilevanza nazionale che, in quanto tali, non possono essere trasferiti agli altri livelli di governo regionale e locale. L'attribuzione del patrimonio ad ogni livello di governo potrebbe essere un'interessante modalità per differenziare e responsabilizzare gli enti territoriali anche in riferimento alla manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, troppo spesso abbandonato a se stesso, ed eventualmente alla sua ottimale dismissione.

### La dimensione finanziaria attuale dei bilanci regionali: le competenze di spesa e le fonti di finanziamento

46. Allo stato attuale, le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) gestiscono risorse e spese per oltre 120 miliardi di euro (anno 2007), pari a circa il 18% del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche (**Tavola 2.1**).

L'esame particolareggiato delle competenze di spesa regionali e delle relative fonti di finanziamento consente di classificare le spese attuali delle regioni, anche in relazione alle categorie definite dalla legge delega, nelle seguenti categorie:

- **spese correnti per sanità ed assistenza sociale**, rientranti nella tutela della lettera m) del comma 2 dell'articolo 117 della nuova Costituzione che fissa regole di uniformità di trattamento del cittadino sul territorio nazionale e finanziamenti adeguati a garantire livelli essenziali delle prestazioni. Tali spese sono finanziate con il gettito dell'IRAP, con il gettito dell'addizionale IRPEF, con una parte della compartecipazione al gettito dell'IVA, e con i trasferimenti erariali in materia di assistenza sociale. Tale aggregato rappresenta complessivamente il 65% delle entrate e delle spese delle Regioni;
- **spese correnti per altre funzioni**. Tali spese sono finanziate con il gettito della tassa automobilistica regionale, dell'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione e degli altri tributi minori, con le entrate extratributarie e con i trasferimenti erariali senza vincolo di destinazione o finalizzati a politiche settoriali. Tale aggregato rappresenta complessivamente il 15% delle entrate e delle spese delle Regioni;
- **spese di investimento**. Tali spese sono finanziate, salvo residui surplus di parte corrente, con l'indebitamento e con i trasferimenti erariali. Tale aggregato rappresenta complessivamente il 20% delle entrate e delle spese delle Regioni.

Per quanto riguarda le spese in materia di **istruzione**, non risulta chiaro se l'attuazione della legge delega crei i presupposti per una ulteriore devoluzione di competenze, e contestualmente di risorse, alle Regioni. L'orientamento prevalente, che trae origine dalla sentenza della Corte Costituzionale n.13 del 2004, sembra prefigurare un quadro in cui restano alle dipendenze dello Stato il personale dirigente, quello docente e quello amministrativo tecnico ed ausiliario (ATA), mentre alle Regioni sono attribuite nuove funzioni



amministrative, e in particolare il compito di assegnare il personale e le risorse economiche e strumentali alle istituzioni scolastiche sulla base dei principi generali fissati dallo Stato.

**Tavola 2.1** - La dimensione finanziaria attuale dei bilanci regionali: le competenze di spesa e le fonti di finanziamento

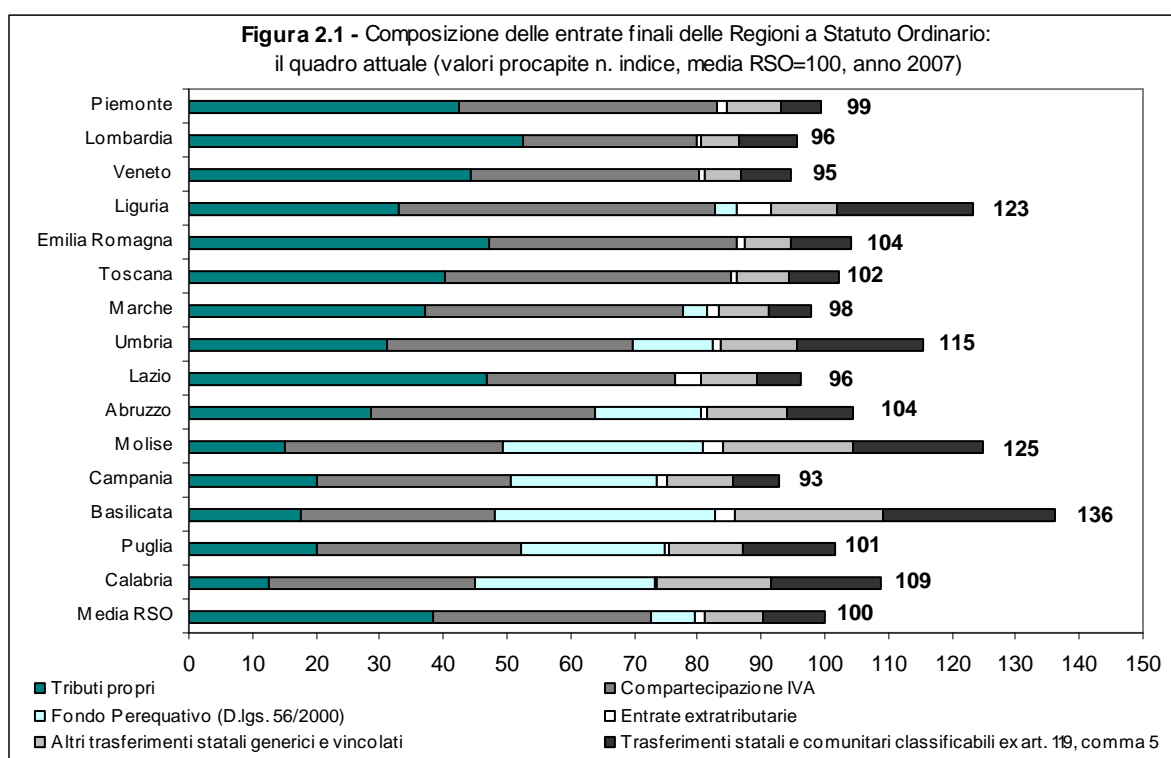
ENTRATE		valori assoluti milioni di euro	comp. %	SPESE	valori assoluti milioni di euro	comp. %
AREA CORRENTE	Irap	28.832	23,7%			
	Addizionale Irpef	4.996	4,1%	Sanità e assistenza sociale	79.656	65,4%
	Compartecipazione IVA	44.879	36,8%			
	Fondo politiche sociali	949	0,8%			
	Altri tributi propri	7.635	6,3%			
	Entrate extratributarie	1.687	1,4%	Altre spese correnti	18.057	14,8%
	Trasferimenti correnti	8.736	7,2%			
AREA INVESTIMENTI	Trasferimenti in conto capitale	10.684	8,8%			
				Spese in conto capitale	24.160	19,8%
	Indebitamento	13.475	11,1%			
<b>TOTALE ENTRATE REGIONALI</b>		<b>121.873</b>	<b>100,0%</b>	<b>TOTALE SPESE REGIONALI</b>	<b>121.873</b>	<b>100,0%</b>
Intervento statale in materia di istruzione		45.715		Istruzione	45.715	
<b>TOTALE ENTRATE</b>		<b>167.588</b>		<b>TOTALE SPESE</b>	<b>167.588</b>	

## Le risorse attualmente a disposizione di ciascuna Regione

47. La **Figura 2.1** presenta una fotografia delle risorse pro capite di cui oggi dispone ciascuna Regione (anno 2007), articolate nelle seguenti componenti:

- tributi propri, ovvero IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, tassa automobilistica regionale, accisa sulla benzina ed altri tributi minori;
- compartecipazione regionale al gettito dell'IVA;
- fondo perequativo ex D.lgs. 56/2000, alimentato da una parte del gettito della compartecipazione IVA, per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale;
- entrate extratributarie;
- trasferimenti statali generici o vincolati che non possono essere ricondotti sotto l'egida dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione;
- trasferimenti statali e comunitari frutto dell'espressione di esplicite scelte di valenza socioeconomica che giustificano il merito dell'intervento redistributivo e che pertanto possono essere classificati ex articolo 119, comma 5 della Costituzione.

48. Al fine di garantire la confrontabilità e l'omogeneità delle risorse a disposizione di ciascuna Regione, tale analisi non considera le entrate da indebitamento e quelle derivanti dall'esercizio della leva fiscale autonoma.



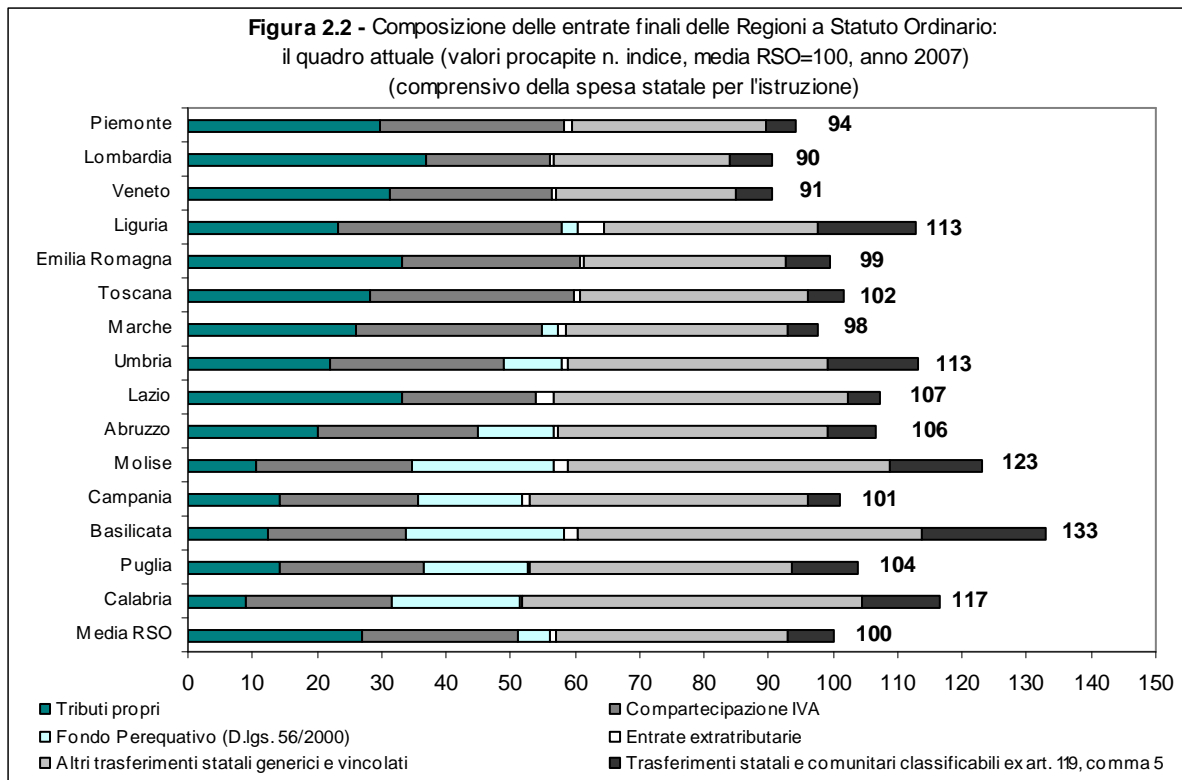
49. L'analisi della **Figura 2.1** evidenzia che:

- il grado di autonomia tributaria, misurato come rapporto tra tributi propri e totale delle entrate, si attesta per il complesso delle RSO intorno al 40%, presentando tuttavia una distribuzione fortemente sperequata nel territorio;
- i trasferimenti (inclusivi della compartecipazione regionale all'IVA e del fondo perequativo ex D.lgs. 56/2000) coprono mediamente il 60% delle entrate. Essi rappresentano per le Regioni del Nord circa il 40% delle entrate e per le Regioni del Sud circa l'80% delle entrate;
- gli indirizzi perequativi contenuti nei programmi di trasferimento erariali determinano un radicale sovvertimento della graduatoria delle RSO in termini di risorse pro capite. Le Regioni del Centro-Nord (in particolare Lombardia e Veneto), che presentano il maggiore grado di autonomia tributaria, dispongono, a seguito della contribuzione esplicita del



D.lgs. 56/2000 e di quella implicita contenuta nei programmi di trasferimento statali e comunitari, di un ammontare di risorse inferiore a quello medio nazionale.

50. Le differenze interregionali nei livelli di risorse pro capite, che la **Figura 2.1** palesa, risultano poi ulteriormente evidenziate (**Figura 2.2**), se si considera nel quadro delle risorse a disposizione delle singole Regioni anche l'attuale livello di fornitura dello Stato nei territori regionali in materia di istruzione.



51. La **tavola 2.2** evidenzia il livello di spesa per l'istruzione erogata dallo Stato nei diversi territori regionali sia in valore assoluto che in relazione ai principali indicatori di fabbisogno di servizi educativi<sup>2</sup>. I valori di spesa pro capite espressi in numero indice evidenziano una situazione ampiamente diversificata tra le diverse Regioni a statuto ordinario e suggeriscono l'opportunità di verificare, ricorrendo a parametri oggettivi, i fabbisogni regionali di spesa e la contestuale distribuzione delle risorse alle Regioni prima della devoluzione.

<sup>2</sup> Si tratta di alcune *proxy* di domanda: la popolazione residente individua il bacino di utenza complessivo, la popolazione residente in età compresa tra 3 e 18 anni approssima la domanda potenziale e il numero di iscritti nell'anno scolastico di riferimento circoscrive la domanda soddisfatta

**Tavola 2.2 – La spesa statale regionalizzata in materia di istruzione**

	Spesa per istruzione (anno 2005) milioni di euro	Valori pro capite			N. indice (Totale RSO=100)		
		per residente	per popolazione 3-18 anni	per studente iscritto	per residente	per popolazione 3-18 anni	per studente iscritto
Piemonte	3.241	736	5.613	5.707	82	93	93
Lombardia	6.790	704	4.959	5.156	78	82	84
Veneto	3.523	729	5.037	5.146	81	83	84
Liguria	1.273	791	6.612	6.548	88	109	107
Emilia Romagna	3.396	794	6.168	6.205	88	102	101
Toscana	3.327	905	7.054	7.016	100	116	115
Marche	1.362	877	6.267	6.170	97	103	101
Umbria	861	973	7.329	7.230	108	121	118
Lazio	6.686	1.202	8.182	8.122	133	135	133
Abruzzo	1.335	1.008	6.891	6.849	112	114	112
Molise	344	1.073	7.127	7.078	119	118	116
Campania	6.321	1.088	5.652	5.674	121	93	93
Basilicata	666	1.128	6.877	6.737	125	113	110
Puglia	4.034	990	5.670	5.673	110	94	93
Calabria	2.450	1.220	7.084	7.108	135	117	116
<b>Totale RSO</b>	<b>45.610</b>	<b>902</b>	<b>6.059</b>	<b>6.113</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### La dimensione finanziaria dei bilanci regionali in attuazione della legge delega: le competenze di spesa e le fonti di finanziamento

52. A federalismo attuato (considerando quindi l'integrale devoluzione a tutte le Regioni delle competenze di spesa in materia di istruzione, in attuazione dell'articolo 8, comma 2 della legge delega), le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) gestiranno risorse e spese per 167 miliardi di euro (anno 2007), pari a circa il 25% del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche (**Tavola 2.3**).

**Tavola 2.3 - La dimensione finanziaria dei bilanci regionali in attuazione della legge delega: le competenze di spesa e le fonti di finanziamento**

	ENTRATE	valori assoluti	comp. %	SPESE	valori assoluti	comp. %
		milioni di euro			milioni di euro	
AREA CORRENTE	Irap	28.832	17,2%	Sanità, assistenza sociale (79.656 milioni di euro)	125.370	74,8%
	Addizionale Irpef*	32.314	19,3%			
	Compartecipazione IVA*	36.598	21,8%	Istruzione (45.715 milioni di euro)		
	Fondo perequativo	27.626	16,5%			
	Altri tributi propri	13.862	8,3%	Altre spese correnti	18.057	10,8%
	Ex fondo perequativo (L. 549/1995)	2.509	1,5%			
	Entrate extratributarie	1.687	1,0%			
AREA INVESTIMENTI	Trasferimenti in conto capitale	10.684	6,4%	Spese in conto capitale	24.160	14,4%
	Indebitamento	13.475	8,0%			
<b>TOTALE ENTRATE</b>		<b>167.588</b>	<b>100,0%</b>	<b>TOTALE SPESE</b>	<b>167.588</b>	<b>100,0%</b>

\* ipotesi di finanziamento del fabbisogno relativo alle funzioni essenziali con IRAP (in via transitoria) e, per la parte rimanente, 50% addizionale Irpef e 50% compartecipazione IVA

## Le risorse a disposizione di ciascuna Regione in attuazione della legge delega: scenari

53. Se il quadro complessivo delle risorse a disposizione delle Regioni in attuazione della legge delega assume già oggi contorni abbastanza definiti, gli effetti finanziari per le singole Regioni dipenderanno in larga misura dalle scelte che i decreti delegati faranno su una serie di importanti temi che la legge delega non ha affrontato in modo esaustivo.
54. I nodi principali che i decreti delegati dovranno sciogliere sono essenzialmente tre:
- **metodologia e dei criteri da adottare per la determinazione dei costi standard.** Solamente un approccio trasparente e condiviso, fondato su parametri di standardizzazione oggettivi ed effettivamente conformati all'efficienza, può offrire margini di guadagno alle Regioni che erogano le prestazioni, a parità di qualità, ad un costo inferiore a quello medio nazionale; in caso contrario, è fondato il rischio che l'applicazione dei costi standard si traduca in una mera riproposizione della spesa storicamente determinata;
  - **trasferimenti da abolire nell'ambito delle funzioni autonome e da sostituire con l'addizionale IRPEF.** Le Regioni del Nord penalizzate dall'attuale sottodotazione dell'intervento pubblico nel territorio regionale, affermano che i trasferimenti dell'area autonoma di bilancio devono essere eliminati nella loro totalità e sostituiti da un'aliquota di addizionale IRPEF media nazionale, accantonando ogni considerazione su presunti "vincoli" di destinazione a copertura di specifici fabbisogni o in relazione a specifici territori. Le Regioni del Sud, al contrario, affermano la necessità di ricomprendere una parte consistente delle risorse attualmente trasferite dallo Stato, limitando così fortemente il perimetro dell'area dell'autonomia e la conseguente redistribuzione delle risorse in base alla capacità fiscale rispetto ai riparti storici;
  - **coefficiente di perequazione della capacità fiscale.** La graduazione del coefficiente di correzione delle capacità fiscali che i decreti delegati sceglieranno di assegnare al nuovo modello perequativo rappresenterà uno dei principali elementi di sintesi politica tra le contrapposte esigenze di autonomia e solidarietà. Fissare un coefficiente di correzione delle capacità fiscali pari a 100 significa livellare completamente i differenziali di ricchezza tra regioni ricche e regioni povere; diversamente, fissarlo in misura inferiore a 100 significa assegnare un qualche incentivo alle regioni con capacità fiscale superiore a quella media, riconoscendo così che per le funzioni non essenziali non è necessario e non è auspicabile che vi sia omogeneità nell'offerta dei servizi reali alla popolazione.