



ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione

Dossier n. 3 / 1

Federalismo Fiscale

Aggiornamento n. 2

Novembre 2008

Assemblea Legislativa delle Marche
Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione
Dossier a cura di Tamara Ferretti
Ideazione grafica di Giovanna Maria Tiani

Avvertenza

La presente pubblicazione costituisce un secondo aggiornamento, legislativo e documentale, al Dossier n. 1 (settembre/ottobre) 2008 sul Federalismo Fiscale. In relazione alla consistenza del materiale disponibile, la pubblicazione è articolata in due volumi (dossier 3/1 e dossier 3/2).

Considerata l'attualità in progress della materia il Dossier potrebbe avere ulteriori aggiornamenti.

Dossier destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi dell'Assemblea Legislativa delle Marche e dei suoi Consiglieri Regionali. L'Assemblea Legislativa delle Marche declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

art. 119

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

INDICE

VOLUME I

1. Normativa

2. Documentazione

- Ragioneria Generale dello Stato, Dati necessari per l'attuazione del Federalismo Fiscale
- Senato-Camera, L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il Federalismo Fiscale, Documentazione di finanza pubblica, novembre 2008, n. 3
- Senato, A.S.1117: "Delega al Governo in materia di Federalismo Fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", Elementi di documentazione, Servizio del Bilancio del Senato, novembre 2008, n.8 .

VOLUME II

2. Documentazione (*segue documentazione volume I*)

- Anci-Upi, Disegno di legge recante "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", Audizione Senato, 10 novembre 2008.
- Lega Autonomie Locali, Documentazione "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", Audizione Senato, 10 novembre
- Lega Autonomie Locali, Documento, "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", di F.R.Frieri, Ufficio di Presidenza Lega Autonomie Locali, Audizione Senato, 10 novembre
- Vincenzo Cerulli Irelli, Testo dell'audizione al Senato (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze) 12.11.2008, sul d.d.l.n.1117/08 (Federalismo Fiscale)
- ISAE, Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica, Senato, 13 novembre
- Corte dei Conti , Elementi per l'audizione sul disegno di legge in materia di Federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, Senato 17.11.2008

- Università Roma 1, DDL Calderoli AS 1117 Attuazione dell'art 119 Costituzione. Guida alla lettura e prime osservazioni, di Enzo Russo, Dipartimento economia, UNIROMA 1
(*fonte Astrid*)
- T.Groppi, Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale, Audizione Senato, 12 novembre 2008
(*fonte Astrid*)

3. Approfondimenti

- F.Bassanini, Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale “ben temperato”, Relazione al Convegno su “Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture”, Banca Intesa San Paolo, Roma, 21 ottobre.
(*fonte Astrid*)
- M.Paradiso, Federalismo irresponsabile all'italiana, Nel Merito, 6 novembre 2008
(*fonte www.nelmerito.com*)
- SVIMEZ, Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle regioni deboli d'Italia, Roma, 10 novembre
- L. Violante, Federalismo e riforme istituzionali, relazione al Seminario su “Federalismo e riforme istituzionali” organizzato dalle Fondazioni Italiani Europei e Fare Futuro, Asolo 7-8 novembre
(*fonte Astrid*)
- R.Gualtieri, Federalismo e riforme istituzionali, relazione al Seminario su “Federalismo e riforme istituzionali” organizzato dalle Fondazioni Italiani Europei e Fare Futuro, Asolo 7-8 novembre
(*fonte Astrid*)
- A.Marrone, Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”, in www.forumcostituzionale.it, 30 novembre 2008.
(*fonte www.forumcostituzionale.it*)

4. Bibliografia

N
O
R
M
A
T
I
V
A

DOCUMENTAZIONE

Volume I

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

1) DATI NECESSARI PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

A seguito dell'accresciuta attenzione rivolta ai conti pubblici, soprattutto per una più precisa misurazione del deficit e del debito pubblico, negli ultimi anni è aumentata la produzione di dati in materia, sia a livello centrale che a livello locale.

Da un recente seminario interistituzionale sul federalismo fiscale organizzato presso la Camera dei Deputati il 19 settembre 2008, è emerso che sono state censite ben 26 fonti dei dati della finanza regionale e locale.

Ancor prima dell'adeguamento delle banche dati occorrerebbe, quindi, un censimento e una razionalizzazione delle stesse per eliminare quelle che costituiscono una duplicazione e, al tempo stesso, un appesantimento gestionale per gli enti chiamati a fornire le informazioni. Nel corso di un recente incontro sui dati utili per il federalismo fiscale, è stato sottolineato come ciascun Comune sia chiamato a trasmettere ben 43 tipologie di informazioni richieste dagli enti ed organismi più svariati (ISTAT, RGS, Ministero dell'interno, Corte dei conti, ecc.); a questo sforzo da parte degli enti non corrisponde, però, un'adeguata conoscenza da parte dello Stato.

Il federalismo può costituire un'occasione importante per razionalizzare e rendere più efficace la conoscenza dei dati sulla finanza pubblica.

A tal fine, è stata sottoposta all'attenzione del Gabinetto e dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze un emendamento al disegno di legge sul federalismo fiscale volto ad istituire una banca dati unitaria presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, accessibile a tutte le Amministrazioni pubbliche, concernente i dati dei bilanci di previsione, le relative variazioni, i dati dei conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché gli ulteriori fabbisogni informativi, finanziari e non, necessari sia per il monitoraggio della finanza pubblica, sia per l'attuazione del federalismo fiscale. L'acquisizione dei dati potrà essere effettuata, sulla base di schemi uniformi, dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre Amministrazioni pubbliche e con la Banca d'Italia.

Un ulteriore emendamento è stato sottoposto all'attenzione del Ministro volto ad introdurre **una delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili**. Infatti, il monitoraggio e il corretto funzionamento del nuovo ordinamento finanziario della Repubblica richiede omogeneità nelle informazioni; omogeneità, che non può prescindere dall'introduzione di un linguaggio comune nei bilanci delle diverse pubbliche Amministrazioni.

Si allega copia dei 2 emendamenti (Allegati nn. 1 e 2).

Allo stato la situazione relativa alle informazioni relative alla spesa pubblica utilizzabili per testare il funzionamento del disegno di legge delega può essere così sintetizzata.

2) DATI PROVENIENTI DAL BILANCIO DELLO STATO

L'attuazione del federalismo fiscale comporta, prioritariamente, la sostituzione con entrate proprie dei trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore di Regioni, Province autonome, Province e Comuni.

Il sistema di finanza derivata, cioè basata su trasferimenti dal bilancio dello Stato, rimane solo con riferimento al fondo perequativo ed alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali di cui, rispettivamente, ai commi terzo e quinto dell'articolo 119 della Costituzione.

Il sistema informativo della RGS consente di effettuare analisi sulla distribuzione territoriale dei pagamenti sostenuti dallo Stato.

Per ciascun capitolo di bilancio è possibile conoscere la **distribuzione dei pagamenti in favore di ciascuna Regione e Provincia autonoma**, secondo la classificazione COFOG di secondo livello per funzione prevalente e con metodologia convenzionale.

La distribuzione dei pagamenti dal bilancio dello Stato in favore di ciascun ente locale si potrebbe ottenere con l'ausilio del Ministero dell'interno.

E' già a disposizione l'allegata ripartizione (Allegato n. 3) dei pagamenti 2004/2006 aggregati per categoria economia, distinguendo i trasferimenti correnti e in conto capitale, e per funzione in favore di ciascuna Regione e Provincia Autonoma. L'allegato 3 verrà quanto prima integrato anche con i dati relativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, si ritiene che, entro la fine dell'anno, potrà essere disponibile anche la ripartizione dei pagamenti 2004/2006 per singolo capitolo.

Più complessa risulta l'acquisizione delle informazioni per ciascun ente e per analisi funzionale con riferimento agli impegni e alle previsioni. Sarebbe, pertanto, opportuno conoscere se tale acquisizione sia ritenuta necessaria, al fine di avviare per tempo le rilevazioni di tali informazioni.

3) DATI RILEVATI DAI BILANCI DELLE REGIONI

Al fine di conoscere, preliminarmente, la spesa storica consolidata per ciascuna funzione, per poi passare alla determinazione del costo standard, occorre disporre delle informazioni rilevate dai bilanci degli altri livelli istituzionali.

La disomogeneità dei bilanci consuntivi delle Regioni rende non agevole la classificazione funzionale delle spese regionali.

Entro breve termine si potrebbe disporre dei primi dati comparabili, articolati secondo la classificazione funzionale COFOG di primo livello per gli anni 2004/2006, relativi a previsioni definitive, impegni e pagamenti.

Si ritiene, infatti, che le attuali informazioni per funzioni possano essere utili per l'attuazione del federalismo solo a seguito di operazioni di omogeneizzazione che richiedono valutazioni anche discrezionali, che, data la rilevanza finanziaria del nuovo ordinamento, dovrebbero essere formalizzate e condivise.

Nelle more, è stato già avviato, comunque, un tavolo tecnico di confronto con le Regioni a statuto ordinario che ha posto a base di analisi la classificazione COFOG di primo livello per tutte le funzioni e al terzo livello per Sanità, Assistenza, Istruzione e Trasporto pubblico locale.

Al momento si dispone degli allegati prospetti (Allegato n. 4) che rappresentano i dati grezzi classificati per funzione nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2006, dai quali emerge con chiarezza la disomogeneità di classificazione.

Dati economici sia a livello di produzione (Modello CE) che di destinazione funzionale per singolo livello di assistenza (Modella LA), per ciascuna Azienda sanitaria e Regione, sono disponibili attraverso il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Sono, inoltre, raccolti dati di struttura e di attività a livello di singola struttura, azienda sanitaria e regione.

Al fine della verifica complessiva dei dati potrebbe, peraltro, essere utilizzato il SIOPE, anche se tale sistema, che presenta il vantaggio della massima tempestività consentendo di fatto di disporre di dati in tempo reale, offre informazioni di sola cassa e secondo la classificazione economica/SEC.

4) DATI RILEVATI DAI BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

Il Ministero dell'interno dispone delle informazioni relative ai certificati di conto consuntivo di Province e Comuni.

E' pertanto possibile disporre le informazioni per ciascun ente secondo una classificazione per funzioni e servizi, con rilevazione della previsione definitiva, dell'impegno e del pagamento.

Entro fine anno, il Ministero dell'interno disporrà anche dei dati del conto consuntivo 2007.

Ferme restando le osservazioni del citato Ministero, si ritiene che le informazioni desumibili dai certificati di conto consuntivo siano adeguate alle esigenze del federalismo e che, semmai, possa essere utile procedere con le eventuali integrazioni di dati che si ritenesse di acquisire.

Anche per gli enti locali, i dati di cassa SIOPE, che presentano il vantaggio della massima tempestività consentendo di fatto di disporre di dati in tempo reale, secondo la classificazione economica/SEC possono costituire un ausilio per il riscontro complessivo dei dati espressi per funzione.

Dopo l'articolo 4 inserire il seguente articolo:

“Art. 4-bis

(Banca dati delle Amministrazioni pubbliche)

1. Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le Amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, accessibile alle stesse Amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi necessari all'attuazione della presente legge.
2. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza di cui al comma 1, relativamente agli enti territoriali. L'acquisizione di tali dati potrà essere effettuata dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche e con la Banca d'Italia.
3. Per le finalità di cui al comma 1 del presente articolo è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.”.

Emendamento

1. Dopo l'articolo 2 inserire il seguente:

“Art. 2-bis

(Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili)

1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica secondo le modalità stabilite dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le responsabilità.
2. Per Amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti individuati dall'Istat sulla base delle definizioni di cui agli appositi regolamenti comunitari.
3. La ricognizione delle Amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento e pubblicata in Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio.
4. Per consentire il perseguimento degli obiettivi di cui al comma 1 e per consentire il corretto funzionamento del nuovo ordinamento finanziario, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche e della relativa tempistica di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione, nonché delle esigenze conoscitive della finanza pubblica. I suddetti sistemi e schemi sono coerenti con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.
5. I decreti legislativi di cui al comma 4 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle Amministrazione pubbliche;

b) riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le Amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con quanto previsto alla lettera a);

c) adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi Regolamenti comunitari al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche;

d) affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;

e) adozione di un bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

f) definizione di un sistema di indicatori di performance costruiti secondo criteri e metodologie comuni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativamente a quelli concernenti le regioni e le province autonome e gli enti locali.

6. Gli schemi di decreti legislativi di cui al comma 4 relativi alle regioni e province autonome e agli enti locali sono, altresì, trasmessi per l'intesa alla Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 4 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, affinché su di essi sia espresso il parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Quelli aventi riflessi di ordine finanziario devono essere corredati di apposita relazione tecnica.

8. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4 è istituito, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, senza oneri per la finanza pubblica, il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, composto da tredici membri interni alla pubblica amministrazione e da tre membri esterni alla pubblica amministrazione esperti in materia giuridico-contabile. I membri interni sono costituiti da tre rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro, della salute, e delle politiche sociali, da un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica e da sei rappresentanti delle Amministrazioni locali, di cui tre designati dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di cui

uno in rappresentanza delle autonomie speciali, uno designato dall'Unione delle province d'Italia, uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani e uno designato dall'Unione nazionale delle comunità montane.

10. Le disposizioni recate dal presente articolo e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.”.

SPESA REGIONALE PER CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

Le tavole del presente allegato mostrano per ciascuna Regione a Statuto Ordinario la classificazione regionale della spesa così come desunta dai bilanci consuntivi degli enti per l'anno 2006, senza effettuare alcun intervento di riclassificazione. Per ciascuna funzione sono riportate le previsioni di competenza definitiva, gli impegni e i pagamenti in conto competenza. Si fa riserva di integrare quanto prima l'allegato 4 anche con i pagamenti in conto residui.

Da una analisi dei dati è possibile osservare come la situazione sia molto variegata. Sebbene la gran parte delle regioni presenti nel rendiconto un riepilogo funzionale delle spese¹, le classificazioni riportate non seguono criteri omogenei, e in alcuni casi non è rinvenibile un prospetto riepilogativo per funzioni esaustivo (Lazio, Molise, Umbria).

Se si assume come criterio di classificazione funzionale di riferimento la *Classification of the Functions of Government* (COFOG)², adottata a livello internazionale ed anche dal bilancio dello Stato, si osserva come soltanto due regioni (Basilicata e Liguria) sembrano aver effettuato una classificazione funzionale della spesa complessivamente ad essa coerente. Per completezza di informazione, si segnala che altre regioni (Lombardia, Marche, Piemonte)³ presentano prospetti ulteriori rispetto a quanto rappresentato nel presente allegato, nei quali è riportata in maniera uniforme la classificazione della spesa per settori di intervento. Tuttavia non tutti i prospetti riportano le informazioni sulle previsioni definitive di competenza.

Si rende pertanto necessario un intervento riclassificatorio, che porti ad uniformità le informazioni presenti nei vari bilanci regionali. Le difformità esistenti riguardo all'imputazione delle voci di spesa alle rispettive funzioni, anche quando queste presentano denominazioni apparentemente simili, impongono un'attenzione particolare nella definizione del contenuto delle stesse. Numerose criticità emergono quando si analizzano voci di spesa riconducibili alle funzioni COFOG di Difesa civile, Ordine pubblico e sicurezza, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale, per citare le più ricorrenti. La necessaria opera di riclassificazione andrebbe compiuta sulla base di regole condivise, così da pervenire a criteri che consentano di fornire una

¹ La Regione Piemonte riporta la classificazione funzionale nella Relazione al Rendiconto generale.

² La COFOG è una classificazione delle funzioni di governo creata dalla divisione statistica delle Nazioni Unite e adottata a livello mondiale per le stime di contabilità nazionale al fine di analizzare la spesa della Pubblica Amministrazione secondo la sua finalità.

³ La Regione Toscana, pur non riportando nel proprio Rendiconto la classificazione per settori di intervento, presenta tuttavia un'ampia gamma di informazioni, che, opportunamente rielaborate, permetterebbe di risalire a tale prospetto.

base informativa che sia di supporto efficace nel processo decisionale, soprattutto nella fase di attuazione del federalismo fiscale che si presenta.



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Bilancio dello Stato
Servizio Studi

XVI legislatura

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale

Novembre 2008
n. 3



DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 066760-2174 – 066760-9455

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: IL FEDERALISMO FISCALE

1. L'articolo 119 della Costituzione	3
2. La struttura dei bilanci regionali	12
2.1 Le entrate delle regioni	12
2.2 Le spese delle regioni	33
3. Le entrate e le spese degli enti locali	47
3.1 Il comparto delle Province	47
3.2 Il comparto dei Comuni	57
4. Il finanziamento delle autonomie territoriali. I modelli di perequazione	71
4.1 La nozione di fabbisogno nella teoria economica	71
4.2 I criteri per l'individuazione dei fabbisogni: approcci a confronto.....	74
4.3 La perequazione sulle capacità fiscali	79
4.4 Fabbisogni e capacità fiscale nel disegno di legge delega.....	81
4.5 Il decreto legislativo n. 56/2000	83
4.6 La sanità: il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.....	90
5. L'assegnazione di tributi propri e i principi per la regionalizzazione delle imposte	110
5.1 La regionalizzazione dell'IVA	113
5.2 Il concorso dell'IRPEF al finanziamento delle spese regionali	116
6. La regionalizzazione della spesa statale	124
6.1 La spesa statale regionalizzata	124
6.2 La spesa regionalizzata del bilancio dello Stato per categorie economiche	128
6.3 La classificazione funzionale della spesa regionalizzata.....	130
6.4 La spesa per l'istruzione	136

7. Il finanziamento dei progetti speciali ex art. 119, comma V, della Costituzione.....	146
8. Il coordinamento della finanza pubblica.....	158
8.1 Principi per il coordinamento delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo.....	159
8.2 Il Patto di stabilità interno.....	161
8.3 Il coordinamento della spesa in conto capitale	164
8.4 Il coordinamento della finanza pubblica: un confronto europeo.....	166
8.5 L'armonizzazione dei bilanci pubblici	169
9. Il finanziamento delle regioni nel ddl delega	173
9.1 Il finanziamento delle funzioni essenziali	174
9.2 Il finanziamento delle altre funzioni.....	179
9.3 Una formula per il finanziamento delle funzioni regionali	181
10. Il finanziamento degli enti locali nel ddl delega	182
 Appendice	
La nozione di federalismo fiscale.....	189
a) Perché il federalismo	189
b) Alcuni requisiti per il buon funzionamento dei sistemi federali	191
Le fonti della finanza locale	198
I conti pubblici territoriali (CPT)	211

**L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione:
il federalismo fiscale**

1. L'articolo 119 della Costituzione

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ridefinito i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica.

In tema di assetti finanziari pubblici, lo Stato ha legislazione esclusiva e competenza regolamentare in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e di perequazione finanziaria (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.). Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., rientrano invece tra le materie di legislazione concorrente, nelle quali allo Stato spetta esclusivamente l'enunciazione dei principi fondamentali della materia, l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Alle regioni ed agli enti locali è riconosciuta (art. 119 Cost.) autonomia di entrata e di spesa, che si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto, precisa la disposizione costituzionale, il gettito riferibile ai rispettivi territori. Tali risorse, integrate da un fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale, devono rivelarsi sufficienti a finanziare integralmente le funzioni degli enti in questione (art. 119, quarto comma, Cost.). Hanno invece natura aggiuntiva le risorse che lo Stato può destinare a regioni ed Enti locali per favorire lo sviluppo ed il riequilibrio economico e sociale e comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.).

Il nuovo Titolo V sembra orientato, nei termini che verranno in seguito evidenziati, verso un modello di federalismo fiscale di tipo solidaristico e cooperativo, piuttosto che verso un modello marcatamente competitivo come quello statunitense, dove ciascun livello di Governo, dallo Stato federale fino alle amministrazioni locali, è libero di istituire tributi, individuando basi imponibili ed aliquote, senza dover rispettare parametri posti da fonti normative di grado superiore. Alla luce dell'articolo 119 Cost., non deve tuttavia ritenersi preclusa la possibilità di differenziazioni tra i sistemi tributari locali, che potrebbero tra l'altro determinare un certo grado di competizione fiscale.

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

L'articolo 119, al secondo comma, stabilisce che la potestà impositiva degli enti autonomi deve esplicarsi in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario posti, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., dal legislatore statale.

Agli enti locali è consentito intervenire attraverso la disciplina regolamentare per attuare o integrare il disposto di leggi statali o regionali. L'esercizio del potere di coordinamento attraverso la legge statale e regionale sembra poter comportare anche l'indicazione di livelli massimi della pressione fiscale.

L'azione di coordinamento non è circoscritta alla legislazione ma si estende all'applicazione in via amministrativa dei tributi. L'art. 119, secondo comma, Cost. prevede infatti che Regioni ed enti locali "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri". Ciò sembrerebbe comportare, ad esempio, la possibilità di introdurre forme di coordinamento anche delle fasi dell'accertamento e della riscossione, prevedendone l'esercizio unificato da parte di un unico soggetto con effetti di semplificazione della gestione del sistema tributario. Il contenzioso relativo ai tributi regionali e locali è invece di esclusiva competenza della legge statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva allo Stato la materia giurisdizionale.

Mediante il coordinamento si tende ad evitare una eccessiva frammentazione del sistema tributario ed a favorirne, all'opposto, una definizione il più possibile organica ed in grado di realizzare una composizione equilibrata del carico fiscale complessivo, evitando un'eccessiva frammentazione e moltiplicazione dei tributi.

Non sono poi da sottovalutare i limiti al potere impositivo degli enti territoriali legati alla disciplina costituzionale e, in particolare, quelli derivanti dai vincoli comunitari e internazionali. Significative a riguardo appaiono le censure di cui è stata fatta oggetto la legge 26 marzo 2002, n. 2, della Regione Sicilia, che aveva istituito un tributo regionale sul passaggio di gasdotti attraverso il proprio territorio. Tale normativa è stata giudicata, sia dai giudici nazionali sia in ambito comunitario (v. TAR Lombardia, sentenza n. 130/2003; Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 21 giugno 2007, causa C-173/05), incompatibile con il diritto comunitario, che non consente di porre restrizioni alla libera circolazione delle merci né di adottare una politica commerciale e tariffaria con Paesi terzi difforme da quella comunitaria.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire le modalità attraverso le quali deve essere esercitato il potere statale di coordinamento. Nella sentenza n. 37 del 2004, la Consulta ha osservato come l'attuazione del disegno costituzionale richieda "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali". La Corte, nella medesima sentenza (si veda anche la sentenza n. 241 del 2004), ha inoltre ritenuto che

il previo intervento del legislatore statale costituisca un presupposto necessario per l'esercizio della potestà impositiva da parte degli altri livelli di governo, subordinando pertanto all'attuazione dell'articolo 119 l'esercizio della facoltà di regioni ed enti locali di istituire autonomamente tributi e di intervenire sulla disciplina statale dei tributi regionali e locali. Per la Corte quindi, in deroga ad un principio generale, alle regioni non è consentito, in caso di inerzia dello Stato, di desumere i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente. In conseguenza di ciò, prosegue la Corte, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti: condizione di legittimità dell'intervento, peraltro, è il divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dall'art. 119 Cost., sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (v. , in particolare, le sentenze nn. 296 e 303 del 2003 e, da ultimo, la sentenza n. 451 del 2007).

Espressione dei poteri di coordinamento statale in materia di finanza pubblica e di sistema tributario è anche il patto di stabilità interno, strumento strettamente connesso al patto di stabilità e crescita al rispetto del quale l'Italia è vincolata in ambito comunitario. A giudizio della Corte costituzionale, il patto di stabilità interno si giustifica proprio alla luce dei vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali, ma occorre renderlo più conforme alla nuova autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, eliminando gli aspetti più dirigistici e lesivi dell'autonomia (sentenze nn. 4 e 36 del 2004).

La Corte costituzionale ha anche precisato i limiti che il legislatore statale è tenuto a rispettare nel dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica. La Corte, in più occasioni, ha considerato legittime, in quanto riconducibili al principio di coordinamento della finanza pubblica, disposizioni statali (prevalentemente comprese in leggi finanziarie) incidenti anche in modo penetrante sull'autonomia degli enti territoriali nella gestione della spesa (cfr., ad es., sentenze nn. 4, 17 e 36 del 2004). In alcune recenti pronunce, peraltro, (v. in particolare la n. 417 del 2005), la Corte ha ritenuto che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio solo con "disciplina di principio" e "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari". Tali vincoli "debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o - ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi". Sempre secondo la Corte, "la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di

armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò 'in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (in tal senso v. tra le altre le sentenze nn. 449 del 2005, 95 del 2007, 159 del 2008).

Il dettato costituzionale, come si è visto, sembra equiparare, per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, la posizione delle regioni a quella degli enti locali. Tuttavia, come noto, in materia tributaria opera la riserva di legge relativa di cui all'articolo 23 Cost., suscettibile di essere soddisfatta solo dalla legge statale o regionale. Inoltre, va rammentato come al legislatore regionale spetti assicurare il coordinamento finanziario e tributario, sulla base dei principi stabiliti dalla legge statale. Ciò premesso, si ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2004, abbia indicato tre diverse soluzioni per l'attuazione dell'autonomia finanziaria locale: a) concorrenza di leggi statali, regionali e di regolamenti locali; b) concorrenza di leggi statali e di regolamenti locali; c) concorrenza di leggi regionali e di regolamenti locali.

Spetta dunque al legislatore ordinario, in sede di attuazione dell'articolo 119 Cost, scegliere quale via seguire, tenendo conto che la riforma costituzionale ha in ogni caso esteso l'ambito dell'autonomia finanziaria degli enti locali – che già comportava la facoltà di disciplinare con propri regolamenti i tributi locali sulla base della disciplina generale dettata dalla legge statale - sancendo anche nei loro confronti il principio secondo il quale la responsabilità inerente alle entrate non deve essere disgiunta da quella relativa alle spese.

Le fonti di finanziamento degli enti territoriali: tributi propri e compartecipazioni

L'articolo 119, comma primo, Cost., afferma il principio che "i Comuni, le Province le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa". I commi secondo e terzo del medesimo articolo elencano le seguenti fonti ordinarie di finanziamento degli enti autonomi:

- tributi propri;
- compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente;
- trasferimenti perequativi, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;

- entrate proprie (quelle derivanti da attività economiche e rendite patrimoniali).

Ai sensi del quarto comma, le risorse di cui ai commi secondo e terzo devono consentire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Il sistema tributario, così come configurato dalla legge statale nell'esercizio dei poteri di coordinamento, sembrerebbe quindi tenuto ad assicurare a ciascun ente una quantità di risorse corrispondente al costo delle funzioni ad esso conferite.

Esistono inoltre opinioni difformi in merito alla necessità di finanziare integralmente le funzioni esercitate dalle regioni ordinarie che beneficiano di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. Vi è infatti chi sostiene la necessità di applicare anche in questo caso il principio dell'integrale finanziamento e chi fa invece rilevare come - ferma restando la necessità che lo Stato trasferisca, unitamente alle funzioni, le relative risorse finanziarie, umane e strumentali - tali regioni, trattandosi di un ampliamento dell'autonomia costituzionalmente garantita di cui va verificata l'opportunità, dovrebbero coprire le relative spese manovrando le entrate fiscali derivanti dai tributi propri e dalle partecipazioni.

L'attuazione del federalismo fiscale richiede che siano in primo luogo esattamente individuate le funzioni ordinarie di ciascuna categoria di enti e quantificato il costo delle stesse.

Come ha osservato la Corte costituzionale (sentenza n. 17 del 2004), il nuovo sistema tributario dovrà prevedere, per ogni livello di governo, un insieme equilibrato di tributi propri, partecipazioni e trasferimenti di natura perequativa, nel rispetto del principio fondamentale del parallelismo tra responsabilità normativa e responsabilità finanziaria. Questo sembra logicamente comportare che, per quanto riguarda gli enti con maggiore capacità fiscale, i tributi propri e la partecipazione ai tributi erariali devono garantire un gettito tale da coprire integralmente il costo delle funzioni esercitate in via ordinaria. Per gli enti con minore capacità fiscale, invece, tale obiettivo potrà essere raggiunto solo ricorrendo ai meccanismi di carattere perequativo. La stima delle entrate dovrà verosimilmente compiersi assumendo come riferimento determinati tributi ed aliquote standard, fermo restando che, nell'esercizio della potestà impositiva, i singoli enti, nei limiti consentiti dalla legislazione di coordinamento, potranno individuare nuovi tributi e modificare la disciplina dei tributi esistenti.

Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 296 del 2003), i tributi propri vanno identificati con quelli istituiti e stabiliti con legge regionale, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario. Sulla base di tale assunto, la Consulta è giunta ad affermare che la disciplina

sostanziale dell'Irap rientra tuttora nella competenza statale esclusiva in materia di tributi erariali (sentenza n. 296 del 2003) e che anche la tassa automobilistica non è un tributo proprio della regione (sentenza n. 297 del 2003). La conseguenza pratica di tale giurisprudenza - coerente con quella già esaminata che ritiene precluso l'esercizio della potestà impositiva regionale sino all'adozione di una legge di coordinamento statale - è stata la dichiarata illegittimità, nonostante la nuova disciplina costituzionale, dei tentativi delle regioni di modificare la disciplina dei tributi regionali regolati da leggi statali.

Nella prassi si distinguono i tributi propri in senso lato o derivati, istituiti dallo Stato ma la cui concreta applicazione è rimessa a regioni ed enti locali con facoltà di variare le aliquote, prevedere detrazioni ed agevolazioni (esempio tipico le addizionali), ed i tributi propri in senso stretto od autonomi, rispetto ai quali l'intervento della legge statale è limitato ad attribuire determinate basi imponibili alle regioni ed agli enti locali, demandando la disciplina dei relativi tributi, nel rispetto dei principi fondamentali, alle fonti di autonomia (legge regionale e regolamenti provinciali e comunali). Queste due tipologie di tributi vanno distinte dai tributi erariali, istituiti e disciplinati dalla legge statale, il cui gettito è riservato esclusivamente allo Stato per il finanziamento di funzioni amministrative relative a materie di competenza esclusiva o comunque esercitate in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118, primo comma, Cost.

In sede di attuazione dell'articolo 119 Cost., è destinato a porsi il tema dell'individuazione dei tributi propri nel senso individuato dalla Consulta, che rappresentano uno degli elementi qualificanti dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, come riconfigurata dalla riforma costituzionale. Dovrà, in primo luogo, essere stabilito se consentire o precludere alla finanza regionale e locale di fondarsi su tributi che abbiano le medesime basi impositive ed i medesimi soggetti passivi di tributi erariali.

Per quanto riguarda la compartecipazione ai tributi erariali, va ricordato come attualmente la compartecipazione regionale al gettito di determinate imposte sia regolato interamente dallo Stato e riguardi, in particolare, l'IVA, la quale viene, per una quota assai significativa (negli ultimi anni in misura pari a circa il 40%), utilizzata per finanziare la spesa sanitaria.

L'articolo 119, secondo comma, dispone che la compartecipazione ai tributi erariali riguardi la quota di gettito riferibile al territorio delle regioni e degli enti locali. Il criterio della territorialità dell'imposta può essere attuato in forme diverse. Si potrà, ad esempio, fare riferimento al territorio nel quale il tributo viene riscosso o al luogo della produzione, posto che il luogo del versamento potrebbe non coincidere con quello in cui il tributo incide.

La perequazione finanziaria

Ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, i trasferimenti perequativi andranno effettuati a valere su di un apposito fondo istituito con legge dello Stato, privo di vincoli di destinazione e volto a sostenere i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il concetto di minore capacità fiscale può essere definito con riferimento ad un valore medio ma anche rispetto al livello richiesto per assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. In ogni caso, la formulazione costituzionale sembra implicare, secondo l'opinione prevalente, che, attraverso il fondo perequativo, i divari in termini di entrate debbano essere ridotti, ma non necessariamente eliminati.

La previsione in esame va comunque coordinata con l'articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost., che impone allo Stato di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Poiché i livelli essenziali formano oggetto di diritti soggettivi questi, una volta definiti, devono essere uniformemente garantiti a tutti i cittadini e vanno quindi obbligatoriamente finanziati. Tale circostanza, secondo l'opinione prevalente, comporta che, attraverso il fondo perequativo, debba essere assicurato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i territori. In questo modo lo Stato, responsabile della perequazione, vede rafforzato il proprio ruolo di garante del soddisfacimento dei diritti connessi ai livelli essenziali.

I livelli essenziali sono stati sino ad oggi definiti esclusivamente in ambito sanitario e non direttamente con legge statale, nonostante si tratti di materia oggetto di competenza esclusiva, bensì attraverso intese tra lo Stato e le regioni. Manca, invece, una definizione dei livelli essenziali in ambiti quali l'assistenza sociale o l'istruzione. E' generalmente condivisa l'opinione secondo la quale le prestazioni relative ai livelli essenziali hanno un contenuto quantitativo ed uno qualitativo e vanno definite, anche ai fini della relativa copertura finanziaria, tenendo conto delle specificità dei singoli territori. Diviene in questo modo possibile giungere a stabilire dei costi standard, che possono tuttavia anche variare da territorio a territorio.

E' stato osservato come la perequazione delle risorse finanziarie non risulti una materia in senso tradizionale e si configuri piuttosto, analogamente ad altre competenze esclusive, nei termini di una competenza in senso funzionale che, in virtù del suo carattere teleologico, sembra consentire al legislatore statale di spaziare in una serie di ambiti materiali, con l'effetto di limitare l'esercizio della potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni.

La norma costituzionale non chiarisce se tale funzione debba esercitarsi in conformità al principio della "perequazione verticale", secondo il quale è rimessa allo Stato la salvaguardia dell'equilibrio tra i diversi territori, o se

possa invece attuarsi anche attraverso il concorso delle regioni e degli enti locali (c.d. perequazione orizzontale), rimettendo la decisione al legislatore ordinario. Va in ogni caso sottolineato come la perequazione delle risorse finanziarie, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), sia materia di esclusiva competenza del legislatore statale. Ricade quindi sullo Stato la responsabilità di assicurare la coerenza del sistema di perequazione con il disposto costituzionale.

Risorse aggiuntive e indebitamento

Il quinto comma dell'articolo 119 Cost. prevede che lo Stato destini agli enti territoriali risorse aggiuntive – rispetto a quelle necessarie allo svolgimento delle funzioni ordinarie – ed effettui interventi speciali al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Le risorse di cui al comma in esame, secondo un'opinione ampiamente condivisa, dovrebbero essere destinate al perseguimento di finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie del fondo perequativo. La specificità di tali risorse, oltre che nel carattere addizionale, risiede nella loro destinazione a politiche di riequilibrio territoriale. In particolare, le risorse aggiuntive sembrano destinate a tradursi in fondi vincolati ed a consentire forme di controllo statale sul relativo utilizzo, mentre gli interventi speciali potrebbero comportare sia forme di collaborazione che di sostituzione dello Stato all'ente interessato.

Nelle sentenze nn. 16 e 49 del 2004, la Corte costituzionale ha precisato che gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., oltre a dover essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni previsto dal comma precedente, sono tenuti a riferirsi a finalità di perequazione e di garanzia enunciate dalla norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, e devono essere destinati a particolari comuni o categorie di comuni. Inoltre, quando i finanziamenti attengano ad ambiti di competenza regionale, spettano alle regioni compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Per quanto riguarda le funzioni proprie o ordinarie, è invece esclusa la possibilità di finanziamento statale attraverso trasferimenti erariali o risorse con vincolo di destinazione. La Corte ha infatti attribuito sul punto una valenza immediatamente precettiva all'art. 119 Cost., censurando ripetutamente i tentativi del legislatore statale di riproporre meccanismi di finanza derivata basati su trasferimenti di risorse a destinazione vincolata dal centro alla periferia in materie e funzioni la cui disciplina sia di spettanza della legge regionale a titolo di competenza concorrente o residuale (sul punto vi è una cospicua giurisprudenza della Corte

costituzionale, v., tra le altre, la sentenza n. 370 del 2003, nn. 16 e 49 del 2004, n. 107 del 2005 e n. 118 del 2006).

Le entrate da indebitamento sono previste al sesto comma dell'articolo 119 Cost., ma sono riservate unicamente a spese di investimento (c.d. *golden rule*). In tal modo viene escluso che le collettività locali si trovino a dover sostenere l'onere derivante dall'indebitamento degli enti territoriali volto a fronteggiare spese correnti. Va osservato come la nozione di spese di investimento si presti ad essere diversamente interpretata dal legislatore ordinario. In proposito si ricorda come la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003), nello stabilire cosa si debba intendere per investimenti ai fini della possibilità di indebitamento, ha considerato solo gli investimenti diretti con esclusione di quelli indiretti. Conseguentemente, le regioni e gli enti locali possono, ad esempio, ricorrere all'indebitamento per acquistare immobili ma non per incentivare le imprese ad investire.

2. La struttura dei bilanci regionali

2.1 Le entrate delle regioni

a) Regioni a statuto ordinario

Sono fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario:

- *i tributi propri;*
- *le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente;*
- *le entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali);*
- *i trasferimenti perequativi, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;*
- *le entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119, Cost.).*

Le entrate tributarie

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite da tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali.

Per quanto concerne i tributi, questi sono istituiti dalla legge dello Stato che riserva il corrispettivo gettito alle regioni; queste possono utilizzare la leva fiscale con precisi limiti:

- determinazione dell'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – possibilità di differenziazione dei soggetti passivi (scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, differenziazione categorie economiche per l'IRAP);
- disciplina e gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l'applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

Ai fini della politica fiscale regionale rilevano altresì le disposizioni che possono venire introdotte dalla legge finanziaria nazionale. Attualmente devono in particolare segnalarsi i seguenti due interventi: da una parte – dall'esercizio 2007 – è stato tolto completamente il blocco delle aliquote dei due principali tributi (IRAP e addizionale Irpef) introdotto dalla legge 289/2002; dall'altra – ad iniziare dall'esercizio 2006 - le regioni in cui sono stati certificati deficit nel settore sanitario sono obbligate ad innalzare le stesse aliquote - anche oltre il limite massimo fissato dalla legge dello Stato.

Si ricorda inoltre che con la legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 167 L. 244/2007) è stato prorogato a tutto il periodo di imposta 2008 l'applicazione delle disposizioni regionali in materia di IRAP e tassa automobilistica emanate in difformità dai poteri attribuiti in materia dalla normativa statale¹.

I dati di gettito delle entrate tributarie, per ciascuna regione, sono rilevati dalla Corte dei conti che annualmente presenta al Parlamento la *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario*. Nell'ultima Relazione relativa agli esercizi 2006-2007², sono analizzati i principali tributi con riferimento agli accertamenti di competenza relativi all'esercizio 2006.

Negli esercizi 2002-2006 il gettito complessivo delle entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario, disaggregato secondo i tributi maggiori, è illustrato nella seguente Tabella 1.

Tabella 1 - Entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario

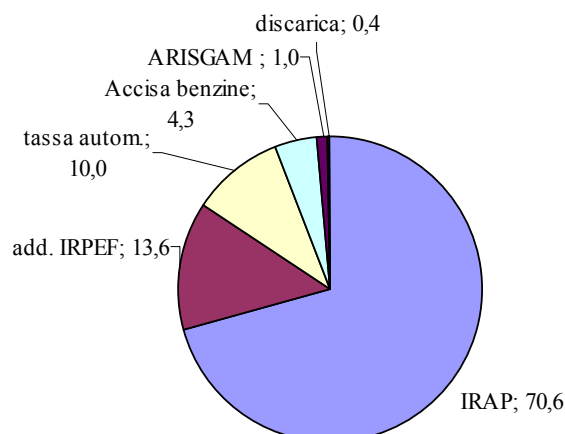
	<i>(Accertamenti - milioni di €)</i>				
	2002	2003	2004	2005	2006
IRAP	28.306	29.751	29.197	29.750	31.976
Add. Reg. IRPEF	4.918	5.030	5.541	5.671	6.182
Accisa benzine	2.648	2.379	2.174	2.032	1.940
T. Automobilistica reg.	4.008	4.043	4.165	4.278	4.554
ARISGAM	367	483	438	505	475
Discarica	220	192	193	193	186
Tributi minori	483	459	484	480	-
Totale	40.950	42.337	42.192	42.908	45.313

Fonte: Corte dei conti, Relazione gestione finanziaria delle regioni, anni 5-06 e 06-07

Con riferimento all'ultimo anno disponibile, il grafico seguente mostra l'incidenza percentuale di ciascun tributo sul totale.

¹ Si tratta delle 'sanatoria' disposta dalla legge finanziaria 2004, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale, estesa poi anche alle leggi regionali emanate prima del 2005 e non sottoposte a giudizio della Corte.

² Corte dei conti - Sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni per gli esercizi 2006-2007, Delibera 25 luglio 2008, n. 11. Doc. Camera CI, n. 1



Tributi e compartecipazioni

Con la sola eccezione dell'IVA, tributi e compartecipazioni sono – con riferimento al gettito – “tributi” regionali secondo due principali caratteristiche:

- le somme che affluiscono al bilancio della regione provengono interamente ed esclusivamente dal gettito riferito al rispettivo territorio;
- quale che sia la disciplina del tributo (aliquota, base imponibile, soggetti obbligati, eccetera) e la quota di gettito assegnata alla regione, le entrate della regione seguono la dinamica di quel gettito nel rispettivo territorio.

Imposta regionale sulle attività produttive – IRAP

Istituita a decorrere dal 1998 (Titolo I del D.Lgs. 446/1997, modificato da ultimo dalla L. 244/2007, finanziaria 2008) è destinata al finanziamento della sanità (assieme alla compartecipazione IRPEF). Le regioni possono differenziare le aliquote per settori di attività e per categorie di soggetti, entro i limiti posti dalla legge statale. Questa è in effetti l'imposta che le regioni hanno maggiormente utilizzato – e stanno utilizzando - come strumento di politica fiscale, pur nei limiti della legislazione statale³.

L'ammontare complessivo dell'imposta per il 2006 è stato pari a 31.976 milioni di euro, che costituisce oltre il 70 per cento delle entrate tributarie

³ Il quadro delle manovre sull'IRAP da parte regionale è molto complesso. Tra le regioni a statuto ordinario solo la regione Calabria ha mantenuto invariate le aliquote stabilite dal D.Lgs. 446/1997. Da una parte le maggiorazioni di aliquote (oltre quelle ‘obbligatorie’ per ripianare i debiti in sanità) riguardano banche, società finanziarie e imprese di assicurazione (altre regioni estendono l'aumento anche ad altri settori, tra cui: telecomunicazioni, attività immobiliari, produzione e distribuzione di energia). Per quanto concerne le agevolazioni è possibile individuare due direttrici di intervento: agevolazioni nel settore del no-profit e della cooperazione sociale, per i quali quasi tutte le regioni applicano aliquote ridotte e incentivi e/o sostegno a tipologie di imprese, aree territoriali, settori produttivi.

(considerate al netto della compartecipazione IVA, vedi *infra*) e corrisponde a 643 euro *pro-capite*.

Addizionale regionale all'IRPEF

Istituita dall'art. 50 D.Lgs. 446/1997, l'aliquota può variare da 0,9 a 1,4 per cento, con possibilità di differenziazione secondo scaglioni di reddito. Il gettito complessivo per l'insieme delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2006 ammonta a 6.182 milioni di euro (il 13,6 per cento delle entrate tributarie) corrispondente a 124 euro *pro-capite*.

Tassa automobilistica regionale

Istituita a decorrere dal 1993, le regioni possono variare del 10% (in positivo e negativo) l'importo dell'anno precedente. Il tariffario unico nazionale è stato aggiornato dalla legge finanziaria 2007 e le nuove tariffe sono entrate in vigore nel 2007. Il gettito complessivo per il 2006 ammonta a 4.554 milioni di euro, che costituisce il 10 per cento delle entrate tributarie e corrisponde a 92 euro *pro-capite*.

Addizionale regionale all'imposta erariale sul gas metano ARISGAM

Istituita dal D.Lgs. 398/1990 (e succ. mod.), base imponibile è costituita dal gas metano (in metri cubi) erogato nel territorio della regione. Per le utenze esenti dall'imposta erariale è istituita una imposta regionale sostitutiva. Le aliquote sono determinate da ciascuna regione, entro una forbice fissata dalla legge statale. Il gettito complessivo per il 2006 ammonta a 475 milioni di euro, che costituisce l'1 per cento delle entrate tributarie e corrisponde a 10 euro *pro-capite*.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi

Istituito a decorrere dal 1996 (art. 3, commi dal 24 a 41, L. 549/1995 e successive modifiche e integrazioni), il tributo è dovuto dal gestore della discarica o dell'inceneritore. Il 10% del gettito è devoluto alle Province. Il gettito complessivo per il 2006 ammonta a 186 milioni di euro, che costituisce lo 0,4 per cento delle entrate tributarie e corrisponde a circa 4 euro *pro-capite*.

I tributi 'minori'

- **Tassa regionale per il diritto allo studio universitario.** A decorrere dall'anno accademico 1996-97, la legge n. 549/1995 (art. 3 comma 20) istituisce la tassa regionale per il diritto allo studio universitario. Le regioni e le province autonome determinano annualmente l'importo del tributo entro i valori minimo (63 euro) e massimo (103 euro) stabiliti dalla legge dello Stato. Il gettito complessivo nelle regioni a statuto ordinario per l'anno 2005 (ultimo disponibile) è stato pari a 160 milioni

di euro, che costituisce lo 0,24 per cento delle entrate tributarie, con una quota *pro-capite* pari a 2,1 euro.

- **Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili.** La legge n. 342/2000 (articoli 90-95) istituisce a decorrere dall'anno 2001 l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, nelle aree adiacenti gli aeroporti con l'obiettivo prioritario della riduzione dell'inquinamento acustico (tributo di scopo). L'imposta è dovuta alla regione o provincia autonoma per ogni decollo ed atterraggio degli aeromobili civili negli aeroporti civili. Negli anni 2002-2004, a titolo di questa imposta, sono stati iscritte somme nei bilanci di sole cinque regioni - Lombardia, Toscana, Marche, Umbria e Lazio – e accertati nell'anno 2004 complessivi 29 mila euro.
- **Imposta regionale sulla benzina.** Benché fin dal 1990 (D.Lgs. 398/1990 art. 17) fosse prevista la possibilità per le regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta sulla benzina per autotrazione erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nei rispettivi territori, solo recentemente e solo poche regioni lo hanno fatto. La Campania dal 2004, il Molise dal 2005, la Liguria dal 2006 e da ultimo, a decorrere dal 2008, la Puglia al fine esplicito di assicurare la copertura dei disavanzi di gestione in materia sanitaria. Le quattro regioni applicano la misura massima fissata dalla legge dello Stato (euro 0,0258 per litro benzina, L. 662/1996, art. 1, comma 154).
- **Imposte sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile** (L. 281/1970 e successive modifiche). Dovuta dai titolari di concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato che si trovano nel territorio della regione (miniere, colture di pioppi su pertinenze idrauliche, demanio marittimo, ecc). Secondo l'ultimo dato disponibile rilevato dalla Corte dei conti, relativo al 2004, il gettito complessivo non arrivava allo 0,03 per cento delle entrate tributarie, con una quota *pro-capite* pari a 0,2 euro.
- **Tasse sulle concessioni regionali** (D.Lgs. 230/1991). A decorrere dall'anno di imposta 1998, la maggior parte delle regioni a statuto ordinario ha disposto la disapplicazione di un notevole numero di tasse sulle concessioni regionali, accogliendo così la disposizione dell'articolo 55 del D.Lgs. 446/1997. Sono state conservate da tutte le regioni quelle relative alle licenze di caccia e di pesca. Secondo l'ultimo dato disponibile rilevato dalla Corte dei conti, relativo al 2004, il gettito complessivo costituisce lo 0,15 per cento delle entrate tributarie, con una quota *pro-capite* pari a 1,3 euro.

- **Addizionale regionale alle aliquote sulle concessioni di idrocarburi.** Per le produzioni ottenute a decorrere dal 1° gennaio 1997 per ciascuna concessione di coltivazione di idrocarburi l'art. 20 del D.Lgs. 625/1996 stabilisce che il 55 per cento del valore dell'aliquota è corrisposto per alla regione. Piemonte, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria ricevono questa imposta per un totale, nel 2004, di 52,7 milioni di euro, corrispondente a circa 5 euro *pro-capite*.
- **Tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale.** Istituita sulla base dell'art. 190 del Regio Decreto n. 1592/1933, è dovuta da chi ottiene l'abilitazione all'esercizio di una professione e ha conseguito il titolo accademico in una Università che ha sede legale nella Regione. In sette regioni non viene applicata (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Campania, Basilicata, Calabria). Nelle regioni dove è applicata, nel 2004 ha prodotto come valore *pro-capite* 0,1 euro.

Compartecipazione all'accisa sulle benzine

Le regioni a statuto ordinario ricevono dal 1996 (L. 549/1995 e succ. mod.) una quota dell'accisa sulla benzina per autotrazione. Gli accertamenti 2006, pari a 1.940 milioni di euro (39 euro *pro-capite*) costituiscono il 4,3 per cento delle entrate tributarie, registrano un calo del 26,7 per cento rispetto al 2002.

Compartecipazione all'accisa sul gasolio

Alle regioni a statuto ordinario è stata attribuita (dalla finanziaria 2007, poi corretta dalla legge finanziaria per il 2008, L. 244/2008, art. 1 commi 295-303) una compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione.

Compartecipazione regionale all'IVA

Diversamente da quanto avviene per il gettito dei tributi e compartecipazioni sopra descritte, proveniente interamente dal gettito riferito al territorio, il gettito della compartecipazione regionale all'IVA è attribuito ciascuna regione in base a parametri che dipendono dalla disciplina del finanziamento della spesa sanitaria corrente delle regioni a statuto ordinario secondo i seguenti criteri:

- la percentuale di compartecipazione al gettito IVA varia annualmente in ragione del fabbisogno necessario a 'coprire' la quota di spesa sanitaria corrente non 'coperta' dal gettito IRAP, Addizionale IRPEF, accisa e tickets sanitari;
- la territorializzazione del gettito IVA è determinata in proporzione all'ammontare dei consumi registrati dall'ISTAT per ciascuna regione (c.d. IVA su base consumi);
- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme maggiori del rispettivo fabbisogno sanitario (PIE, LOM, VEN, EMI, TOS, LAZ)

‘cedono’ le somme eccedentarie al Fondo perequativo interregionale. Al bilancio di queste regioni affluisce soltanto una quota- parte dell’IVA territorializzata come propria;

- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme minori del rispettivo fabbisogno sanitario (LIG, UMB, MAR, ABR, MOL, CAM, PUG, BAS, CAL) ricevono integralmente la propria quota IVA territorializzata e, in aggiunta, una quota parte del Fondo perequativo interregionale, questa in misura corrispondente al completamento della ‘copertura’ del rispettivo fabbisogno⁴. Nelle regioni eccedentarie le entrate da compartecipazione IVA sono riferite integralmente al proprio territorio, sebbene siano soltanto una quota parte della rispettiva IVA territorializzata. Nelle regioni deficitarie le entrate IVA riferite al territorio sono costituite dall’intera quota territorializzata; a questa si aggiunge il trasferimento perequativo non riferibile ad uno specifico territorio.

La Tabella 2 mostra il gettito complessivo della compartecipazione IVA, come determinato dai DPCM ai sensi del D.Lgs. 56/2000, secondo i criteri di cui sopra:

Tabella 2: Gettito della compartecipazione all’IVA

(milioni di €)

	2002	2003	2004	2005	2006
TOTALE IVA	30.790	32.522	35.362	39.874	40.985
<i>di cui</i>					
PEREQUAZIONE	6.704	6.880	6.687	6.242	6.313
ENTRATA TRIBUTARIA	24.086	25.642	28.675	33.632	34.672

Fonte dei dati: DPCM Determinazione quote art.2, co.4, D.Lgs. 56/2000

Considerando le entrate della Tabella n. 1 (Entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario) e la quota IVA di Tabella 2, somme che insieme, secondo l’attuale disciplina di attribuzione, possono qualificarsi come gettito riferito al territorio dell’ente, il totale delle entrate tributarie del complesso delle regioni a statuto ordinario diviene:

Tabella 3: Totale delle entrate considerate di natura tributaria

(milioni di €)

	2002	2003	2004	2005	2006
Tab. n. 1	40.950	42.337	42.192	42.908	45.313
IVA 'tributaria'	24.086	25.642	28.675	33.632	34.672
totale	65.036	67.979	70.867	76.540	79.985

⁴ Nella maggior parte delle regioni – ma non in tutte - le somme corrispondenti all’IVA territorializzata sono considerate entrate tributarie e iscritte al Titolo I del bilancio; la quota perequativa è iscritta al Titolo II come trasferimento dello Stato.

Assumendo questo insieme ed in base alla popolazione residente (ISTAT, 1° gennaio), il valore medio pro-capite di ciascun tributo negli anni 2005 e 2006 è stato:

Tabella 4: RSO – Entrate tributarie

	EURO <i>pro-capite</i>	
	2005	2006
IRAP	601	643
IVA	679	697
Add. Reg. IRPEF	115	124
Accisa benzine	41	39
T. Automobilistica reg.	86	92
ARISGAM	10	10
Discarica	4	4
Tributi minori	10	-
Totale tributarie	1.546	1.607

Fonte dei dati: Corte dei conti, Relazione gestione finanziaria delle regioni anni 05-06 e 06-07 e DPCM ex D.lgs. 56/2000;

Le altre entrate

Nell'esercizio 2006 - al netto dell'avanzo di amministrazione, delle contabilità speciali e delle partite di giro - le entrate tributarie hanno costituito mediamente il 65% del totale delle entrate delle regioni a statuto ordinario, scontando però un divario fra le regioni che si estendeva dal 32,5% del Molise all' 83,9% dell'Emilia-Romagna:

Tabella 5 - Entrate delle regioni a statuto ordinario

esercizio	(milioni di €)										TOTALE
	TIT. I	%	TIT. II	%	TIT. III	%	TIT. IV	%	TIT. V	%	
2002	65.077	62,3	21.671	20,7	1.194	1,1	10.580	10,1	5.920	5,7	104.441
2003	67.421	63,7	20.788	19,6	1.578	1,5	11.065	10,4	5.067	4,8	105.918
2004	69.338	66,4	17.929	17,2	1.512	1,4	9.870	9,5	5.753	5,5	104.403
2005	73.729	68,2	17.986	16,6	1.565	1,4	10.163	9,4	4.715	4,4	108.158
2006	79.119	65,0	17.759	14,6	1.687	1,4	9.660	7,9	13.475	11,1	121.700

Fonte dei dati: Corte dei conti, Relazione gestione finanziaria delle regioni anni 05-06 e 06-07 e DPCM ex D.Lgs. 56/2000.

Nota: Per ciascuno degli anni la quota IVA relativa alla perequazione è stata considerata qui al Titolo II anche per le regioni che nel bilancio la cumulano al Titolo I.

Tabella 6 – Entrate esercizio 2006 per regione

(milioni di €)

	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	TOTALE
Piemonte	8.457	66,3	1.332	10,4	149	1,2	1	0,0	2.816	22,1	12.755
Lombardia	16.299	76,5	1.805	8,5	130	0,6	827	3,9	2.252	10,6	21.313
Veneto	8.083	76,2	924	8,7	103	1,0	334	3,2	1.161	10,9	10.605
Liguria	3.052	60,1	1.170	23,0	194	3,8	347	6,8	320	6,3	5.083
Emilia Romagna	7.588	84,0	916	10,1	95	1,1	435	4,8	-	-	9.034
Toscana	6.489	67,1	728	7,5	83	0,9	419	4,3	1.944	20,1	9.664
Marche	2.678	76,9	274	7,9	67	1,9	219	6,3	243	7,0	3.481
Umbria	1.361	64,8	502	23,9	26	1,2	193	9,2	19	0,9	2.100
Lazio	9.169	73,4	729	5,8	482	3,9	711	5,7	1.400	11,2	12.491
Abruzzo	1.715	50,5	954	28,1	23	0,7	439	12,9	262	7,7	3.393
Molise	366	32,5	320	28,4	21	1,9	314	27,9	104	9,2	1.125
Campania	6.393	44,7	3.706	25,9	207	1,5	2.010	14,1	1.981	13,9	14.298
Puglia	4.704	54,2	2.127	24,5	47	0,5	1.497	17,2	307	3,5	8.683
Basilicata	788	35,9	466	21,3	37	1,7	542	24,7	359	16,4	2.192
Calabria	1.977	36,0	1.807	32,9	22	0,4	1.372	25,0	307	5,6	5.484
Totale RSO	79.119	65,0	17.759	14,6	1.687	1,4	9.660	7,9	13.475	11,1	121.700

Dove:

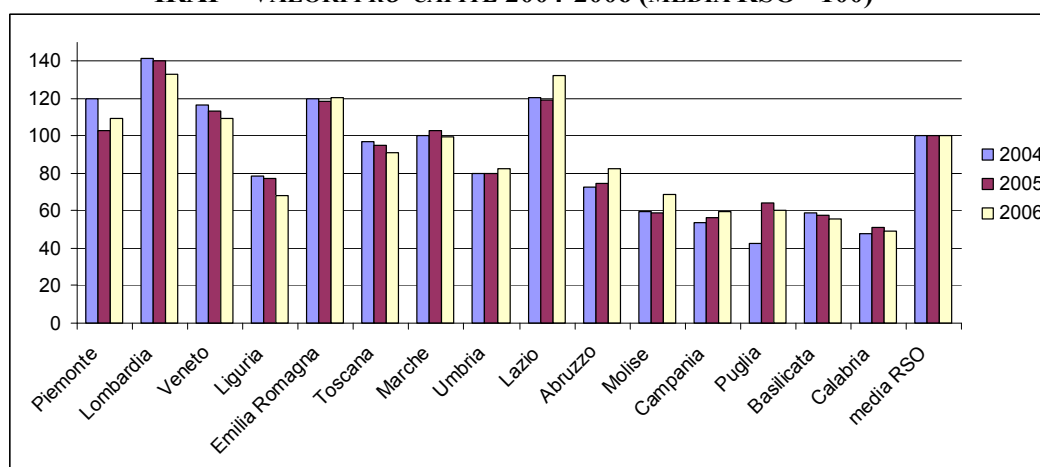
- *Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della regione/provincia autonome e dalla compartecipazione e devoluzione di tributi erariali ;*
- *Titolo II - Trasferimenti e contributi dello Stato, dell'Unione europea e di altri enti;*
- *Titolo III - Entrate extratributarie;*
- *Tit. IV - Entrate derivanti da alienazioni patrimoniali e da rendite di capitali;*
- *Tit. V - Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.*

Il gettito tributario in ciascuna regione

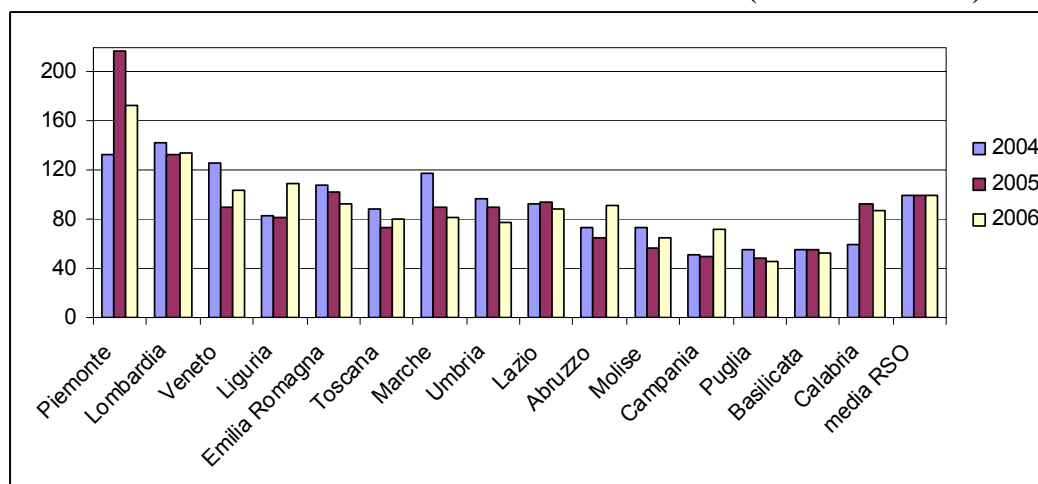
L'analisi compiuta dalla Corte dei Conti sugli accertamenti *pro-capite* dei principali tributi nel periodo 2002-2006, evidenzia forti differenze tra le regioni.

Dai dati della Corte sono tratti i seguenti grafici che mostrano il gettito IRAP e il gettito dell'addizionale IRPEF nelle regioni. Per una più agevole comprensione, il valore medio dell'insieme delle regioni a statuto ordinario (RSO) è posto convenzionalmente uguale a 100.

IRAP – VALORI *PRO-CAPITE* 2004-2006 (MEDIA RSO =100)



ADDIZIONALE IRPEF – VALORI *PRO-CAPITE* 2004-2006 (MEDIA RSO =100)



b) Regioni a statuto speciale

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle cosiddette "norme di attuazione".

Gli statuti – che hanno forma di legge costituzionale – stabiliscono ambiti e limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna regione, riconoscono la titolarità del demanio e del patrimonio regionali, elencano i tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla regione, attribuiscono ad essa la potestà legislativa e amministrativa sull'ordinamento finanziario degli enti locali del rispettivo territorio.

Nei cinque statuti speciali le disposizioni che disciplinano l'ordinamento finanziario sono singolari per il contenuto e per le modalità secondo cui possono essere modificate:

- lo statuto siciliano attribuisce alla regione l'intero gettito dei tributi erariali il cui presupposto d'imposta si determina sul proprio territorio, ad eccezione delle imposte di produzione (*ora*, accise) e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto, che sono riservate allo Stato. Questa disposizione è modificabile soltanto con norma di rango costituzionale. Una norma di attuazione – antecedente la riforma tributaria del 1972 – elenca in dettaglio i tributi (*allora*) spettanti alla Regione;
- lo statuto della Valle d'Aosta enuncia il principio della compartecipazione della Regione ai tributi erariali ma ne rinvia la determinazione ad una legge dello Stato da emanare "sentito il Consiglio della Valle". La materia è ora disciplinata da una legge e da norme di attuazione;
- gli statuti delle regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, quest'ultimo anche per le province autonome di Trento e Bolzano, elencano direttamente per ciascun tributo la misura della compartecipazione attribuita alla regione o alla provincia autonoma. Queste disposizioni, se pure inserite in un testo costituzionale, sono modificabili con legge ordinaria 'd'intesa con la regione o la provincia autonoma', secondo lo statuto del Trentino-Alto Adige e 'sentita' la regione, secondo gli statuti delle regioni Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia. Disposizioni ulteriori e di dettaglio sono contenute nelle norme di attuazione.

Per quanto differenziati tra loro per il numero ed il livello delle compartecipazioni ai tributi erariali, l'autonomia ed il sistema finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano corrispondono a caratteristiche unitarie che ricalcano in gran parte l'autonomia ed il sistema finanziario delle regioni a statuto ordinario.

La differenza – significativa per quantità e dinamica delle entrate – è segnata dal numero e dalla misura delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali maturato sui rispettivi territori. Fondando su alcune espressioni degli statuti, le regioni a statuto speciale considerano come tributi propri anche le quote di compartecipazione ai tributi erariali; queste entrate sono iscritte al Titolo primo del bilancio. Di fatto, esse non disciplinano alcun elemento dei tributi compartecipati e ne subiscono le variazioni di gettito quando a determinarle è un intervento dello Stato. Dunque, i tributi erariali compartecipati possono considerarsi tributi propri ai soli fini contabili.

Tributi propri

A – Tributi istituiti dalle regioni

Sebbene in più occasioni la Corte costituzionale abbia riconosciuto alle regioni a statuto speciale un maggior grado di autonomia impositiva rispetto ai vincoli e ai limiti posti a tutte le regioni dalla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di fatto le regioni a statuto speciale non vi hanno fatto ricorso e, quando questo è avvenuto, i margini lasciati alla istituzione di tributi diversi da quelli previsti o istituiti dalla legge dello Stato sono stati del tutto residuali. In particolare:

- non è più applicata nelle due province autonome l'imposta regionale di soggiorno istituita dalla Regione Trentino-Alto Adige nel 1976. Il gettito era interamente destinato ai comuni;
- è stato dichiarato incompatibile con la normativa comunitaria (TAR Lombardia, n. 130/2003 e Corte di Giustizia europea, C-173/05, del 21 giugno 2007) il Tributo ambientale, istituito dalla Regione siciliana nel 2002, tributo che ha come presupposto la proprietà di gasdotti ricadenti nel territorio della Regione siciliana;
- in quanto lesive del limite dell'armonia con i principi del sistema tributario statale sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le cosiddette tasse sul lusso istituite dalla Regione Sardegna nel 2006: l'«imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case» e l'«imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico» (C. cost. sentenza n. 102/2008);
- l'«imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto», anch'essa istituita dalla regione Sardegna è sottoposta a questione pregiudiziale, sollevata innanzi la Corte di giustizia CE, in relazione alla sua configurabilità, ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, di un aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale nel territorio regionale.

B – Tributi istituiti da legge dello Stato

Al pari delle regioni a statuto ordinario e con i medesimi limiti e vincoli, sono attribuiti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano taluni dei tributi regionali istituiti e disciplinati dalla legge dello Stato. In particolare:

- l'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
- l'Addizionale regionale all'IRPEF;
- il Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti;
- la Tassa per il diritto allo studio universitario;
- le Tasse di concessione regionale che, come per le regioni a statuto ordinario, sono oramai limitate a quelle relative all'esercizio venatorio e alla pesca;
- la Tassa automobilistica è tributo proprio istituito con legge dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle altre regioni a statuto speciale essa è rimasta imposta erariale, senza alcuna compartecipazione nelle regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia e con una compartecipazione regionale al gettito (rispettivamente 10/10 e 9/10) nelle regioni Sicilia e Valle d'Aosta.

C – Tributi spettanti alle province

Poiché svolgono le funzioni che negli altri territori sono svolte dalle amministrazioni provinciali, alle province autonome di Trento e Bolzano ed alla regione Valle d'Aosta sono attribuiti i seguenti tributi provinciali:

- Tasse di iscrizione al PRA (D.Lgs. 446/97, art. 56);
- Tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (D.Lgs. 504/1992, art. 19);
- Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli (D.Lgs. 446/97 art. 60 co. 1 e 4);
- Addizionale provinciale sui consumi di energia elettrica in locali diversi dalle abitazioni (D.L. 511/1988 art. 6, convertito con L 20/1989)

D – Contributi assicurativi per il Servizio sanitario

Alle regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e alle Province autonome di Trento e di Bolzano sono attribuiti i contributi sui premi delle assicurazioni dei veicoli e dei natanti per la responsabilità civile (art. 334 D.Lgs. 209/2005), in quanto questi enti finanziano integralmente con risorse del proprio bilancio la spesa sanitaria nei rispettivi territori. Queste entrate sono classificate come tributi propri dalle regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, mentre per le province autonome sono entrate extratributarie.

Compartecipazioni ai tributi erariali

Le quote di compartecipazione ai tributi erariali costituiscono il connotato più forte dell'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il numero dei tributi compartecipati e la misura della compartecipazione sono sensibilmente diversi tra regioni; allo stato, si tratta di determinazioni ispirate in parte al principio della attribuzione proprietaria (i tributi del territorio), in parte al criterio di corrispondenza tra gettito e spesa per le funzioni da finanziare.

Diversi (e per taluni aspetti contesi) sono anche i criteri di parametrizzazione delle quote di compartecipazione: in taluni casi si fa riferimento a tutti i tributi il cui presupposto di imposta si è determinato sul territorio della Regione, anche se versati o incassati fuori da quel territorio; in altre disposizioni il riferimento è alle imposte “percette” o “incassate” nel territorio della Regione; altre disposizioni ancora, , attribuiscono alla regione i tributi versati fuori dal territorio soltanto se relativi ad impianti industriali che hanno sede nel territorio.

In sintesi, il prospetto delle compartecipazioni è il seguente:

- **Sicilia:** spetta alla regione l'intero gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di produzione (ora, accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto;
- **Sardegna:** i 7/10 dell'IRPEF e dell'IRPEG, i 9/10 delle imposte ipotecarie, bollo e registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise); dall'anno 2010 i 9/10 dell'IVA e i 7/10 di tutte le altre entrate erariali;
- **Valle d'Aosta:** i 9/10 di quasi tutte le imposte e una quota di IVA in cifra fissa, determinata da una precedente compartecipazione all'IVA di importazione;
- **Friuli-Venezia Giulia:** i 6/10 dell'IRPEF, i 4,5/10 dell'IRPEG, dall'anno 2008 i 9,1/10 dell'IVA, i 9/10 di altre poche imposte e, attribuite dalla legge finanziaria 2008, il 29,75 % del gettito dell'accisa sulle benzine e il 30,34 % del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione;
- **Regione Trentino-Alto Adige:** le imposte ipotecarie, 9/10 delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto, i 2/10 dell'IVA;
- **Province autonome di Trento e di Bolzano:** i 9/10 di quasi tutte le imposte erariali, una quota variabile dell'IVA (max 4/10) stabilita annualmente d'intesa.

Riscossione e accredito delle quote di compartecipazione

La Regione Sicilia riscuote direttamente i tributi sul proprio territorio. Un sistema di regolazioni contabili compensa i tributi spettanti all'Erario e

quelli che questo riscuote per la Regione in altre parti del territorio nazionale. Le quote di compartecipazione spettanti alla Regione Sardegna sono versate alla regione negli stessi termini stabiliti per il versamento allo Stato. Dal 1° gennaio 2008 anche la Regione Friuli-Venezia Giulia riceve direttamente (dai soggetti che le riscuotono) le imposte che le spettano; sono versate su conto corrente infruttifero intestato alla Regione presso la Tesoreria centrale dello Stato. Alla Regione Valle d'Aosta le quote di compartecipazione sono versate mensilmente; alla Regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e Bolzano sono versate trimestralmente. Le quote di compartecipazione ai tributi erariali, con l'eccezione di quelle spettanti alla Regione Sicilia, sono considerate come somme provenienti dal bilancio dello Stato e per questo sottoposte al regime di Tesoreria unica, subordinatamente a quanto non disposto dalle specifiche norme di attuazione.

Modifiche alla disciplina dei tributi compartecipati e “riserva all’Erario”

Quando la legge dello Stato modifica la disciplina dei tributi compartecipati gli aumenti e le diminuzioni di gettito che ne derivano si determinano anche sulla quota spettante alla regione. Nei confronti delle regioni che più volte hanno lamentato la diminuzione delle rispettive entrate a seguito di modificazioni introdotte autonomamente dallo Stato, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che gli statuti speciali garantiscono l'adeguatezza delle loro entrate alle funzioni assegnate e non uno specifico “*quantum*”, in qualsiasi modo determinato. Per altro, la legge dello Stato può riservare all’Erario il gettito di nuovi tributi ed il gettito proveniente da modificazioni alla disciplina dei tributi compartecipati dalle regioni, purché la riserva sia limitata nel tempo, le somme che ne derivano siano destinate a scopi specifici e le stesse siano quantificabili nel loro ammontare.

**PROSPETTO COMPARATIVO DELLE COMPARTECIPAZIONI AL GETTITO DEI
TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE
PROVINCE AUTONOME**

Principali entrate tributarie	Sicilia	Sardegna	Valle d'Aosta	Trentino- Alto Adige	Trento e Bolzano	Friuli- Venezia Giulia
<i>Riferimenti normativi</i>	<i>DPR 1074/65</i>	<i>L.Cost. 3/48 Art. 8⁵</i>	<i>L. n. 690/81, Artt. 2,3,4</i>	<i>DPR 670/72 Art. 69</i>	<i>DPR 670/72 Artt. 71-75</i>	<i>L. Cost. 1/63, Art. 49⁶</i>
IRPEF - Imposta sul reddito delle persone fisiche	10/10	7/10	9/10		9/10	6/10
IRPEG - Imposta sul reddito delle persone giuridiche	10/10	7/10	9/10		9/10	4,5/10
Ritenute alla fonte sui redditi da lavoro autonomo	10/10	7/10	9/10		9/10	6/10
Imposta locale sui redditi	10/10				9/10	
Ritenute sugli interessi e redditi di capitale	10/10				9/10	
IVA generale riscossa nel territorio della regione (*)	10/10	9/10 ⁵	9/10 (ora quota fissa)	2/10	7/10	9,1/10 ⁶
IVA all'importazione riscossa nel territorio della regione (*)	10/10		9/10 (ora quota fissa)	0,5/10	4/10 53% BZ 47% TN	
Imposte ipotecarie	10/10	9/10	9/10	10/10		
Imposte sul bollo e di registro	10/10	9/10	9/10		9/10	
Imposte di consumo sull'energia elettrica	10/10	9/10	9/10		10/10	9/10
Tasse sulle concessioni governative	10/10	9/10	9/10		9/10	
Imposte sulle successioni e donazioni	10/10	5/10	9/10	9/10		
Imposte di fabbricazione (accise) - [solo] su benzine e gasolio per autotrazione	--	9/10	9/10	--	9/10	29,75% benz. 30,34 % gasol. ⁶
Monopolio dei tabacchi (imposta erariale di consumo sui prodotti del)	--	9/10	9/10		9/10	9/10
Imposte di consumo sul caffè e sul cacao (per memoria)	10/10	-	9/10		9/10	

⁵ Sardegna, art. 8 L. Cost. 3/48, come sostituito prima dall'art. 1 L. 122/1983 e, da ultimo, dal comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007). Le ultime modifiche apportate (9/10 dell'IVA e 7/10 di tutte le altre imposte) entreranno a regime nel 2010.

⁶ Friuli-Venezia Giulia, art. 49 L. Cost. 1/63, come modificato dal comma 10 dell'art. 30, L. 27 dicembre 2002, n. 289; dal comma 946 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) per l'IVA e dal comma 187 dell'art. 1 L. 244/2007 (finanziaria 2008) per quanto riguarda le accise, a decorrere dal 1/1/2008.

Principali entrate tributarie	Sicilia	Sardegna	Valle d'Aosta	Trentino-Alto Adige	Trento e Bolzano	Friuli-Venezia Giulia
<i>Riferimenti normativi</i>	<i>DPR 1074/65</i>	<i>L.Cost. 3/48 Art. 8⁵</i>	<i>L. n. 690/81, Artt. 2,3,4</i>	<i>DPR 670/72 Art. 69</i>	<i>DPR 670/72 Artt. 71-75</i>	<i>L. Cost. 1/63, Art. 49⁶</i>
Proventi del lotto (al netto delle vincite)	-	-	9/10	9/10		
Canone delle concessioni idroelettriche ⁷	10/10	10/10	9/10		9/10	9/10
Tasse di circolazione (poi Tasse automobilistiche)	10/10	-	9/10		9/10 ⁸	
Clausola “residuale” per tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate non escluse dallo statuto e che non siano di spettanza di altri enti pubblici.	10/10	7/10 ⁵			9/10	

(*) Per dar conto delle compartecipazioni diversamente attribuite a ciascuna regione o provincia autonoma l'indicazione relativa all'IVA è stata suddivisa tra “IVA generale” e “IVA alla importazione”.

Questo prospetto riporta soltanto i tributi indicati nominativamente, o per categorie, dagli statuti e dalle relative norme di attuazione. Non riproduce cioè tutti i capitoli di entrata del bilancio dello Stato in base ai quali sono calcolate – pro quota – le entrate spettanti a ciascuna regione e provincia autonoma. Sono state aggiunte in ultimo le disposizioni “residuali” che attribuiscono alla regione Sicilia, alle province autonome ed ora anche alla Sardegna, la compartecipazione su tutte le altre imposte e tasse non elencate dallo statuto.

Entrate da tributi e compartecipazioni 2006 e 2007 - valori pro-capite

Nella Tabella 7 le entrate da tributi propri e da compartecipazione ai tributi erariali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono indicate in valore assoluto e, complessivamente, in misura percentuale del totale delle entrate di bilancio, al netto dell'avanzo di amministrazione e delle partite di giro.

Per l'anno 2007 l'incidenza percentuale delle entrate di natura tributaria, tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali, si attesta tra l'83,4% della Sardegna e il 92,9 % della Valle d'Aosta, mentre la Sicilia registra il valore più basso, 63%⁹.

⁷ Gli introiti derivanti dal canone delle concessioni idroelettriche, sono iscritti in bilancio, generalmente, tra le entrate extratributarie (titolo III).

⁸ La compartecipazione alla tassa erariale è stata sostituita dalla tassa automobilistica provinciale istituita con legge da ciascuna provincia ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 16/3/1992, n. 268.

⁹ Non è stata presa in considerazione la Regione Trentino-Alto Adige poiché costituisce un caso del tutto particolare. In ragione delle esigue funzioni rimaste in capo alla regione stessa – sono le province autonome infatti ad esercitare la quasi totalità delle funzioni - le entrate della

I dati sono tratti dai Rendiconti delle regioni o dai Giudizi di parificazione del bilancio delle regioni e delle province autonome da parte della Corte dei conti¹⁰.

Tabella 7 – Entrate tributarie delle regioni a statuto speciale

<i>(Accertamenti - milioni di €)</i>				
ANNO 2006	Tributi propri	Compart.. tributi erariali	Totale Titolo I°	% delle entrate
SICILIA	2.131	8.114	10.245	60,7
SARDEGNA	933	3.315	4.247	63,3
VALLE d'AOSTA	198	1.154	1.352	86,3
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.032	2.904	3.936	82,8
TRENTINO-ALTO A.	-	484	484	96,9
PROV. AUT. TRENTO	483	2.928	3.411	87,4
PROV. AUT. BOLZANO	533	3.250	3.783	90,3
Totale / media	5.310	22.149	27.459	72,4

<i>(Accertamenti - milioni di €)</i>				
ANNO 2007	Tributi propri	Compart.. tributi erariali	Totale Titolo I°	% delle entrate
SICILIA	2.088	8.478	10.565	63,4
SARDEGNA	878	4.817	5.695	83,3
VALLE d'AOSTA	200	1.209	1.409	92,9
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.057	3.147	4.204	84,9
TRENTINO-ALTO A.	-	361	361	95,4
PROV. AUT. TRENTO	526	2.992	3.518	88,5
PROV. AUT. BOLZANO	566	3.402	3.968	92,2
Totale / media	5.315	24.405	29.720	77,0

Fonte: Rendiconti generali delle regioni e delle province autonome e/o Giudizi di parificazione del bilancio da parte della Corte dei conti, per il dettaglio vedi nota 10.

regione sono costituite quasi integralmente dalle compartecipazioni ai tributi erariali previsti dallo statuto.

¹⁰ In particolare: per la regione FRIULI VENEZIA GIULIA: Corte dei conti - Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia, Relazioni sul rendiconto della regione, esercizi 2006 e 2007 (ultima, Deliberazione n. 135/Sez.PI./2008). Per la regione SARDEGNA: Corte dei conti - Sezione di controllo per la regione autonoma della Sardegna, Relazione sul rendiconto della regione per l'esercizio 2006 (Delibera n. 86 del 13/6/2007); per il 2007: dati di consuntivo forniti dalla Regione. Per la regione SICILIA: Rendiconto della Regione siciliana per gli anni 2004-2007 dal sito <http://www.regione.sicilia.it/bilancio/>. Per le Province Autonome di BOLZANO e di TRENTO; e per la regione TRENTINO-ALTO ADIGE: Corte dei conti - Sezioni riunite, Decisioni e Relazioni sui rendiconti generali della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano - Esercizi 2004, 2005, 2006, 2007 - in "Relazione sul rendiconto generale dello Stato", Doc. XIV Camera - Volume III. Per la regione VALLE d'AOSTA: Rendiconto generale della regione Valle d'Aosta per ciascuno degli anni 2004-2007, dal sito http://www.regione.vda.it/finanze/bilanci/default_i.asp.

In termini pro-capite i totali delle tabelle sono espressi nella Tabella 8 che indica anche il rapporto fra le regioni a statuto speciale facendo uguale 100 il valore medio nazionale di ciascun anno:

Tabella 8 – Entrate tributarie *pro-capite*

	2006		2007	
	Euro pro-capite	indice speciali	Euro pro-capite	indice speciali
SICILIA	2.042	67	2.106	64
SARDEGNA	2.565	84	3.432	104
VALLE D'AOSTA	10.906	357	11.290	342
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3.258	107	3.467	105
TRENTINO-ALTO A.	492	16	363	11
PROV. AUT. TRENTO	6.788	222	6.938	210
PROV. AUT. BOLZANO	7.838	257	8.137	247
media speciali	3.054	100	3.299	100

Le entrate per solidarietà

Per la **Regione siciliana** e per la Regione Sardegna, i rispettivi statuti stabiliscono entrate aggiuntive al fine di colmare il divario economico e strutturale con il resto del Paese.

Secondo quanto disposto dall'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana, lo Stato è tenuto a versare annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici.

A partire dall'anno 2000 (non riceveva finanziamenti dal 1991) il Fondo di solidarietà nazionale è stato ripetutamente finanziato tramite limiti di impegno annuali (attualmente in corso) che hanno consentito alla Regione di attualizzare quei crediti collocati di volta in volta sul mercato. Da ultimo, la legge finanziaria 2007 attribuisce alla Regione siciliana un finanziamento di 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, finalizzandolo (prevalentemente) al risanamento ambientale dei luoghi di insediamento degli stabilimenti petroliferi. Il contributo è finanziato tramite la 'retrocessione' alla regione Siciliana di parte del gettito delle accise che gravano sui prodotti petroliferi immessi al consumo nel territorio della Regione.

In sintesi il Fondo di solidarietà nazionale è stato così finanziato:

- 1.239 milioni di euro, con limiti di impegno dal 2001 al 2016 a copertura del periodo 1991-2000;
- 585 milioni di euro, con limiti di impegno dal 2004 al 2021 a copertura del periodo 2001-2005;
- complessivi 394 milioni di euro, limiti di impegno dal 2006 al 2022, a copertura del periodo 2006-2007;

- contributo annuale di 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

Per quanto concerne la **Regione Sardegna**, invece, l'articolo 13 dello Statuto dispone che lo Stato è tenuto a predisporre, col concorso della Regione, un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'isola.

L'ultimo finanziamento organico esplicitamente destinato a tal fine risale al 1994. Il D.L. 26-4-1994 n. 248, recante provvedimenti urgenti per lo sviluppo economico e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 13 dello statuto speciale (convertito con modificazioni con L. 402/1994), stanziava per il periodo 1994-1998 la spesa complessiva di lire 910 miliardi, di cui lire 150 miliardi per l'anno 1994 e lire 190 miliardi per ciascuno degli anni dal 1995 al 1998. Il finanziamento era destinato ad interventi di promozione della formazione professionale, dello sviluppo delle attività produttive, al miglioramento della qualità dei servizi, nonché ad interventi per la continuità territoriale del sistema dei trasporti.

Successivamente altri interventi finanziari hanno riguardato singoli aspetti, ad esempio la continuità territoriale, le cui funzioni, peraltro, sono ora trasferite alla Regione nell'ambito delle modifiche apportate alle aliquote delle compartecipazioni ai tributi erariali disposte dalla legge finanziaria del 2007.

Dati di bilancio: il complesso delle entrate

A completamento di quanto esposto nella Tabella 7, la seguente **Tabella 9 - Entrate delle regioni a statuto speciale**, mostra per ciascuna regione e provincia autonoma le iscrizioni di bilancio degli accertamenti suddivisi per titoli, in relazione agli anni 2004-2007. I dati sono in valore assoluto e in percentuale sul totale delle entrate, al netto dell'avanzo di amministrazione, delle contabilità speciali e delle partite di giro.

Tabella 9 – Entrate delle regioni a statuto speciale

ACCERTAMENTI - milioni di euro e incidenza % sul totale

FRIULI VENEZIA GIULIA											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	3.353	76,4	495	11,3	111	2,5	51	1,2	380	8,6	4.389
2005	3.609	76,6	452	9,6	97	2,1	128	2,7	428	9,1	4.714
2006	3.936	82,8	313	6,6	103	2,2	72	1,5	333	7,0	4.756
2007	4.204	84,9	329	6,6	108	2,2	27	0,5	285	5,8	4.953

SARDEGNA											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	3.177	51,7	1.786	29,1	500	8,1	1	0,0	678	11,0	6.141
2005	3.572	51,4	2.328	33,5	539	7,8	1	0,0	511	7,4	6.951
2006	5.752	70,0	1.963	23,9	420	5,1	83	1,0	1	0,0	8.219
2007	5.729	83,4	211	3,1	429	6,2	499	7,3	-	-	6.868

SICILIA											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	10.319	62,0	3.117	18,7	161	1,0	2.737	16,5	302	1,8	16.636
2005	10.157	57,2	4.046	22,8	329	1,9	3.214	18,1	8	0,0	17.754
2006	10.245	60,7	2.767	16,4	307	1,8	3.038	18,0	509	3,0	16.866
2007	10.565	63,4	3.989	24,0	430	2,6	1.237	7,4	433	2,6	16.655

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	3.560	82,6	610	14,1	108	2,5	32	0,8	-	-	4.311
2005	3.449	82,8	450	10,8	87	2,1	28	0,7	150	3,6	4.164
2006	3.770	90,2	257	6,1	104	2,5	47	1,1	-	-	4.178
2007	3.958	92,1	184	4,3	118	2,8	36	0,8	-	-	4.296

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	3.240	86,0	196	5,2	117	3,1	214	5,7	1	0,0	3.769
2005	3.230	85,3	212	5,6	91	2,4	243	6,4	12	0,3	3.787
2006	3.407	87,3	185	4,7	89	2,3	220	5,6	-	-	3.901
2007	3.511	88,4	201	5,1	89	2,2	169	4,3	-	-	3.971

TRENTINO-ALTO ADIGE											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	354	92,1	-	-	30	7,9	-	-	-	-	385
2005	381	93,7	-	-	25	6,3	-	-	-	-	406
2006	484	96,9	-	-	16	3,1	-	-	-	-	500
2007	361	95,4	-	-	17	4,6	-	-	-	-	378

VALLE D'AOSTA											
anno	Tit. I	%	Tit. II	%	Tit. III	%	Tit. IV	%	Tit. V	%	Totale
2004	1.286	90,8	54	3,8	67	4,8	8	0,6	-	-	1.416
2005	1.223	92,4	48	3,6	51	3,9	2	0,1	-	-	1.324
2006	1.352	86,3	57	3,6	60	3,8	23	1,5	74	4,7	1.566
2007	1.409	92,9	40	2,6	48	3,2	19	1,3	-	-	1.516

Fonte: Rendiconti generali delle regioni e delle province autonome e/o Giudizi di parificazione del bilancio da parte della Corte dei conti, per il dettaglio vedi nota 10.

2.2 *Le spese delle regioni*

In questa sezione si riportano i dati sulla spesa delle regioni per settori di intervento, nonché per titoli.

Va peraltro segnalato che oltre alla classificazione per titoli, molte regioni utilizzano una classificazione funzionale, la quale, tuttavia, in quanto connessa con la struttura organizzativa di ciascuna regione, non appare omogenea con la classificazione funzionale di altre regioni. Tale situazione non consente, attualmente, di dar conto anche di una compiuta analisi comparativa delle spese per funzioni.

Nel caso delle regioni a statuto speciale e provincia autonoma, inoltre, la comparazione della spesa per funzioni dovrebbe essere accompagnata dal quadro dettagliato delle funzioni esercitate da ciascuna di esse.

Com'è noto, infatti, questi enti, a fronte di un diverso sistema di finanziamento provvedono direttamente – con fondi del proprio bilancio – al finanziamento di diverse funzioni, tra cui:

- il servizio sanitario (tutte ad eccezione della Sicilia che riceve un contributo dallo Stato);
- l'istruzione: spese per il personale e il funzionamento delle scuole statali (Prov.aut. Trento e Bolzano, Valle d'Aosta);
- il finanziamento degli enti locali (Friuli-Venezia Giulia, Prov.aut. Trento e Bolzano; Valle d'Aosta);
- pensioni e assegni per gli invalidi civili (Prov.aut. Trento e Bolzano, Valle d'Aosta).

Si rammenta che analisi disaggregate dei dati di spesa delle regioni sono effettuate dall'ISTAT, dalla Corte dei conti, e dal nucleo dei Conti pubblici territoriali. In particolare:

- l'ISTAT pubblica l'analisi dei rendiconti delle regioni, classificati per categoria e voce economica, in relazione all'esercizio economico precedente di 3 anni¹¹;
- la Corte dei conti, Sezione autonomie, analizza per le Regioni a statuto ordinario i Rendiconti dell'esercizio precedente. Per l'analisi delle spese viene utilizzata la classificazione per titoli. Dal complesso delle spese sono evidenziate le spese per la sanità e le spese per il personale;
- la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali¹² contiene, invece, i dati di consuntivo espressi in termini di cassa, classificati per categoria economica e settore di intervento.

¹¹ Il 20 dicembre 2007 è stato diffuso nel sito http://www.istat.it/dati/dataset/20071220_00/ il lavoro relativo agli esercizi 2003-2004.

¹² Cfr. Appendice "I conti pubblici territoriali" e il sito '<http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>'.

La spesa per settori di intervento

Un dato complessivo della spesa classificata secondo settori di intervento è fornito dal Ministero dell'Economia e delle finanze nella *Relazione sulla situazione economica del Paese*. Nel volume III, *Appendice statistica*, la Relazione – che utilizza la fonte ISTAT - riporta il dato complessivo relativo alle regioni a statuto ordinario, nonché il dato complessivo relativo alle regioni a statuto speciale¹³. Gli ultimi dati disponibili sono relativi all'anno 2006.

Per questo tipo di classificazione non sono tuttavia disponibili i dati disaggregati per ciascuna regione¹⁴.

Nelle tabelle seguenti sono esposte le spese delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale classificate per settori di intervento.

Da un'analisi dei dati si evince come la maggior entità delle risorse sia assorbita dalla spesa sanitaria di parte corrente, sia per le regioni a statuto ordinario (il 77,5% nel 2005 e il 72,4% nel 2006 del totale delle spese di parte corrente), che per quelle a statuto speciale (il 51,9% nel 2005 e il 50,3% nel 2006). Altra quota rilevante degli impegni di spesa rispetto al totale aggregato delle regioni, secondo le stime dell'ISTAT, risulta quella delle spese correnti di amministrazione connesse al funzionamento degli uffici, seguite da quelle relative ai trasporti. Per quanto riguarda le spese in conto capitale, una parte consistente del totale è assorbita dalle opere pubbliche e da quello agricolo e zootecnico. In particolare per le regioni a statuto ordinario, un peso crescente è riscontrabile con riferimento al settore dell'industria e delle fonti di energia (+16,2% nel 2006 rispetto all'anno precedente).

Si osserva infine che una quota delle spese per il 2005 e il 2006 non è stata attribuita ovvero risulta non ripartibile ad uno specifico settore d'intervento (rispettivamente il 4,7% e l'8,5% per le regioni a statuto ordinario ed il 13,5% e il 13,3% per quelle a statuto speciale).

¹³ Rispettivamente Appendice ES. 14 – Spese delle regioni a statuto ordinario per settori d'intervento e Appendice ES. 16 – Spese delle regioni a statuto speciale per settori d'intervento.

¹⁴ L'ISTAT, nell'analisi dei rendiconti delle regioni, ha infatti abbandonato la classificazione funzionale in quanto ritenuta non più affidabile. Vedi: *Nota informativa* in http://www.istat.it/dati/dataset/20071220_00/. “Negli esercizi più recenti alcune Regioni hanno del tutto abbandonato la classificazione SIR o l'hanno utilizzata solo per la parte economica. La scarsa affidabilità, derivante dalla mancanza di omogeneità o dalla parziale o completa omissione, dell'operazione classificatoria operata da molte amministrazioni ha reso inopportuno la pubblicazione di tavole elaborate secondo la classificazione funzionale.

Tabella 1 - Spese delle regioni a Statuto ordinario per settori di intervento – Impegni
(milioni di euro) (*)

Settori di intervento	2005		2006		Variazioni % 2006/2005	
	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale
Amm. generale e organi istituz.	4.325	957	5.328	916	23,2	-4,3
Lavoro	273	455	492	411	80,2	-9,7
Polizia amm.va e servizi antinc.	14	65	14	104	-	60,0
Istruzione e diritto allo studio	823	339	805	219	-2,2	-35,4
Formazione professionale	1.346	548	1.455	681	8,1	24,3
Organizzazione della cultura	536	570	317	482	-40,9	-15,4
Assistenza sociale	1.960	262	2.062	316	5,2	20,6
Difesa della salute	72.956	1.100	77.133	1.170	5,7	6,4
Sport e tempo libero	109	132	146	63	33,9	-52,3
Agricoltura e zootecnia	487	1.464	480	1.793	-1,4	22,5
Foreste	55	198	70	192	27,3	-3,0
Sviluppo dell'economia montana	13	158	20	152	53,8	-3,8
Acque minerali, (...)	4	10	3	19	-	-90,0
Caccia e pesca	50	23	52	51	4,0	121,7
Opere pubbliche	108	1.678	109	1.806	-0,9	7,6
Acquedotti	187	540	204	800	9,1	48,1
Viabilità	31	1.158	36	810	16,1	-30,1
Trasporti su strada	2.781	577	3.044	619	9,5	7,3
Trasporti ferroviari	1.600	229	1.605	254	0,3	10,9
Trasporti marittimi, (...)	374	39	385	45	2,9	15,4
Trasporti aerei	1	14	-	9	-	-35,7
Altri trasporti	249	370	280	450	12,4	21,6
Artigianato	90	457	80	430	-11,1	-5,9
Turismo e industria alberghiera	198	412	227	381	14,6	-7,5
Fiere, mercati, (...)	39	137	45	171	15,4	24,8
Edilizia abitativa	343	1.001	264	1.106	-23,0	10,5
Urbanistica	13	437	13	767	-	75,5
Industria e fonti di energia	53	1.423	73	1.654	37,7	16,2
Protezione della natura, ...	310	885	383	983	23,5	11,1
Ricerca scientifica	23	170	48	100	108,7	-41,2
Oneri finanziari	701	19	765	72	9,1	278,9
Spese non attribuite	3.998	1.225	10.459	1.142	161,6	-6,8
Interventi non ripartibili	97	116	102	80	5,2	-31,0
Previdenza sociale	3	-	3	-	-	-
Rimborso prestiti	-	3.634	-	13.769	-	278,9
TOTALE	94.150	20.802	106.502	32.017	13,1	53,9

(*) Dati stimati. Fonte: ISTAT.

Tabella 1a - Spese delle regioni a Statuto speciale per settori di intervento – Impegni
(milioni di euro) (*)

Settori di intervento	2005		2006		Variazioni % 2006/2005	
	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale
Amm. generale e organi istituz.	3.085	624	3.381	146	9,6	-76,6
Lavoro	524	240	564	212	7,6	-11,7
Polizia amm.va e servizi antinc.	41	191	38	195	-7,3	2,1
Istruzione e diritto allo studio	-	168	1.503	164	8,9	-2,4
Formazione professionale	375	389	379	351	1,1	-9,8
Organizzazione della cultura	384	478	394	516	2,6	79
Assistenza sociale	1.021	237	1.033	174	12	-26,6
Difesa della salute	14.256	509	14.150	450	-0,7	-11,6
Sport e tempo libero	45	80	56	51	24,4	-36,3
Agricoltura e zootecnia	317	1.070	436	968	37,5	-9,5
Foreste	228	157	185	174	-18,9	10,8
Sviluppo dell'economia montana	11	54	13	55	18,2	1,9
Acque minerali, (...)	-	3	-	3	-	-
Caccia e pesca	32	25	39	36	21,9	44,0
Opere pubbliche	20	1.296	38	1.322	90,0	2,0
Acquedotti	98	447	105	351	7,1	-21,5
Viabilità	50	579	48	579	-4,0	-
Trasporti su strada	529	66	557	88	5,3	33,3
Trasporti ferroviari	3	74	12	256	300,0	245,9
Trasporti marittimi, (...)	26	98	35	36	34,6	-63,3
Trasporti aerei	13	12	8	16	-38,5	33,3
Altri trasporti	2	53	12	47	500,0	-11,3
Artigianato	23	191	34	393	47,8	105,8
Turismo e industria alberghiera	149	376	190	760	27,5	102,1
Fiere, mercati, ...	28	62	26	80	-7,1	29,0
Edilizia abitativa	76	563	86	618	13,2	9,8
Urbanistica	11	145	10	112	-9,1	-22,8
Industria e fonti di energia	192	720	176	574	-8,3	-20,3
Protezione della natura, (...)	140	225	156	236	11,4	4,9
Ricerca scientifica	8	66	7	100	-12,5	51,5
Oneri finanziari	363	1	404	15	11,3	-
Spese non attribuite	1.981	645	1.840	494	-7,1	-23,4
Interventi non ripartibili	1.996	627	2.114	792	5,9	26,3
Previdenza sociale	81	26	84	26	3,7	-
Rimborso prestiti	-	739	-	813	-	10,0
TOTALE	27.488	11.236	28.113	11.203	2,3	-0,3

(*) Dati stimati. Fonte: ISTAT.

La spesa per titoli

Gli andamenti della spesa regionale possono essere altresì analizzati utilizzando i dati desumibili dai documenti contabili presentati dalle amministrazioni regionali ai fini del controllo sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei conti.

Per le **regioni a statuto ordinario**, la Corte elabora una relazione annuale della spesa distinta in tre titoli corrispondenti alla spesa corrente, in conto capitale e al rimborso prestiti. L'ultima relazione disponibile è riferita agli esercizi 2006-2007¹⁵. Essa fornisce altresì un'analisi degli andamenti della spesa regionale nel triennio 2005-2007, utilizzando i dati dei documenti finanziari regolarmente approvati con riferimento agli esercizi 2005 e 2006 (bilanci e rendiconti), nonché i dati relativi all'esercizio 2007 non definitivi. I predetti valori di bilancio vengono considerati al netto delle partite di giro.

La tabella 2 fornisce i dati, disaggregati per regione, relativi agli impegni di spesa nel triennio 2005-2007 con riferimento alle spese correnti, alle spese in conto capitale ed al rimborso prestiti, evidenziando per i primi due titoli della spesa i valori assoluti e in percentuale rispetto alla spesa complessiva, nonché i valori pro-capite ed in percentuale rispetto al PIL di ciascuna regione.

Con riferimento alle spese correnti, nel triennio considerato, è possibile osservare un *trend* di crescita costante¹⁶, con aumenti più rilevanti nell'ultimo anno di osservazione (2007) in particolare per Molise, Lazio, Campania, Marche e Basilicata.

In rapporto agli impegni complessivi della spesa corrente, assumono una forte incidenza gli impegni di spesa corrente sanitaria.

A differenza della spesa corrente, la spesa in conto capitale mostra una complessiva diminuzione nell'arco del triennio, ad eccezione di alcune regioni (tra cui in particolare la Campania, la Basilicata e la Calabria) nel 2006, a fronte di una consistente diminuzione nell'anno successivo.

La spesa per rimborso prestiti, infine, registra un tasso complessivo medio di crescita del 60% nel 2006, con una lieve flessione nell'anno successivo. In taluni casi, i tassi di crescita per il 2006 hanno superato il 100% (Lazio, Abruzzo, Campania e Calabria) a seguito di rimborsi di buoni ordinari regionali (BOR) e restituzioni di anticipazioni di tesoreria.

¹⁵ Si veda la "Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni per gli esercizi 2006-2007", Corte dei conti - Sezione delle autonomie, delibera del 25 luglio 2008, n. 11 (Doc. Camera CI, n. 1).

¹⁶ Depurato dalle riduzioni di spesa corrente imposte dalle regole del patto di stabilità (-3,8% nel 2006 rispetto al 2004 e -1,8% nel 2007 rispetto al 2005).

Tabella 2 – Impegni di spesa delle regioni a statuto ordinario distinta per titoli (anni 2005-2007)

Impegni di spesa	Anno	Spese correnti				Spese in c/capitale				Rimborso prestiti		Totale
		Val. ass. (mln €)	%	pro- capite* (in €)	% PIL	Val. ass. (mln €)	%	pro- capite* (in €)	% PIL	Val. ass. (mln €)	%	
Abruzzo	2005	2.337	72,6	1.851	9,00	829	25,7	655	3,19	55	1,7	3.220
	2006	2.528	71,3	2.002	9,43	861	24,3	682	3,21	156	4,4	3.546
	2007	2.987	80,2	2.366	10,65	562	15,1	445	2,00	176	4,7	3.724
Basilicata	2005	1.127	61,5	1.885	11,12	662	36,2	1.108	6,53	43	2,3	1.832
	2006	1.120	53,2	1.873	10,62	942	44,7	1.576	8,94	44	2,1	2.105
	2007	1.287	62,7	2.152	11,67	736	35,9	1.231	6,67	30	1,4	2.052
Calabria	2005	3.669	77,1	1.824	11,60	1.011	21,2	503	3,20	81	1,7	4.761
	2006	3.874	71,5	1.926	11,92	1.199	22,1	596	3,69	346	6,4	5.419
	2007	4.182	77,7	2.079	12,30	1.030	19,1	512	3,03	170	3,2	5.382
Campania	2005	9.823	76,0	1.717	10,77	2.963	22,9	518	3,25	138	1,1	12.924
	2006	10.270	67,1	1.795	10,88	3.725	24,3	651	3,95	1.310	8,6	15.305
	2007	14.612	81,3	2.554	14,81	2.696	15,0	471	2,73	657	3,7	17.965
Emilia Romagna	2005	7.513	86,1	1.886	6,06	895	10,3	225	0,72	321	3,7	8.730
	2006	8.408	89,3	2.111	6,53	834	8,9	209	0,65	172	1,8	9.414
	2007	9.200	91,6	2.310	6,83	662	6,6	166	0,49	182	1,8	10.045
Lazio	2005	10.238	80,8	2.003	6,59	2.259	17,8	442	1,46	169	1,3	12.667
	2006	10.991	81,0	2.150	6,85	2.183	16,1	427	1,36	400	3,0	13.575
	2007	14.075	84,8	2.753	8,38	2.423	14,6	474	1,44	108	0,7	16.606
Liguria	2005	3.470	86,5	2.208	8,69	466	11,6	296	1,17	74	1,8	4.010
	2006	3.885	87,2	2.472	9,48	488	11,0	310	1,19	80	1,8	4.454
	2007	4.168	87,8	2.652	9,72	485	10,2	309	1,13	92	1,9	4.745
Lombardia	2005	16.507	85,1	1.828	5,62	2.131	11,0	236	0,72	756	3,9	19.394
	2006	18.555	89,7	2.054	6,07	1.730	8,4	191	0,57	401	1,9	20.686
	2007	18.791	90,0	2.080	5,88	1.894	9,1	210	0,59	185	0,9	20.870
Marche	2005	2.687	77,8	1.827	7,26	546	15,8	371	1,48	220	6,4	3.453
	2006	2.687	80,8	1.827	6,97	318	9,6	216	0,83	322	9,7	3.327
	2007	3.591	89,4	2.442	8,91	343	8,6	234	0,85	82	2,0	4.016

		Spese correnti				Spese in c/capitale				Rimborso prestiti		Totale
Impegni di spesa	Anno	Val. ass. (mln €)	%	pro- capite* (in €)	% PIL	Val. ass. (mln €)	%	pro- capite* (in €)	% PIL	Val. ass. (mln €)	%	
Molise	2005	615	42,9	1.920	10,64	731	51,0	2.280	12,64	87	6,1	1.433
	2006	663	55,2	2.068	11,12	529	44,1	1.651	8,88	9	0,7	1.201
	2007	947	71,9	2.953	15,19	360	27,3	1.122	5,77	10	0,8	1.317
Piemonte	2005	8.658	77,1	2.054	7,53	1.424	12,7	338	1,24	1.153	10,3	11.236
	2006	8.987	70,6	2.132	7,57	1.695	13,3	402	1,43	2.052	16,1	12.735
	2007	9.511	86,2	2.257	7,66	1.307	11,8	310	1,05	221	2,0	11.040
Puglia	2005	7.230	82,0	1.798	11,12	1.397	15,9	347	2,15	187	2,1	8.814
	2006	7.176	83,4	1.785	10,68	1.241	14,4	309	1,85	182	2,1	8.600
	2007	7.670	79,3	1.908	10,91	1.814	18,8	451	2,58	184	1,9	9.669
Toscana	2005	6.863	86,3	1.962	7,17	1.006	12,7	288	1,05	83	1,0	7.952
	2006	7.317	88,7	2.092	7,38	849	10,3	243	0,86	81	1,0	8.247
	2007	7.984	90,7	2.282	7,70	718	8,2	205	0,69	103	1,2	8.804
Umbria	2005	1.732	76,5	2.097	8,76	479	21,2	580	2,42	54	2,4	2.265
	2006	1.831	81,2	2.217	8,87	370	16,4	448	1,79	54	2,4	2.255
	2007	1.917	82,5	2.321	8,88	231	10,0	280	1,07	174	7,5	2.322
Veneto	2005	8.447	85,4	1.866	6,33	1.300	13,2	287	0,97	140	1,4	9.887
	2006	8.720	85,7	1.926	6,27	1.330	13,1	294	0,96	127	1,2	10.176
	2007	9.220	87,2	2.036	6,34	1.288	12,2	284	0,89	67	0,6	10.574
Regioni S. O. (totale compl.)	2005	90.916	80,8	1.887	7,31	18.101	16,1	376	1,46	3.561	3,2	112.579
	2006	97.013	80,1	2.014	7,52	18.294	15,1	380	1,42	5.738	4,7	121.044
	2007	110.142	85,3	2.286	8,17	16.550	12,8	344	1,23	2.440	1,9	129.132

Fonte: Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni per gli esercizi 2006-2007 (luglio 2008).

* Per il calcolo dei valori *pro-capite* la Corte dei conti ha fatto riferimento ai dati ufficiali del censimento 2001, mentre i valori di PIL regionale sono stati tratti, relativamente al 2006, dai dati ISTAT indicati nei Conti economici regionali, mentre, per l'anno 2007, sono stati stimati aggiungendo ai valori 2006 l'incremento del 4,6%, corrispondente all'incremento del tasso nominale di crescita del PIL nazionale 2007.

Con riferimento alla spesa pro-capite, inoltre, nel 2006 il maggior livello di spesa di parte corrente è stato fatto registrare dalla Liguria (2.427 euro, a fronte di un rapporto della spesa corrente sul PIL del 9,48%), seguita da Umbria (2.217 euro), Lazio (2.150 euro) e Piemonte (2.132 euro). Per lo stesso anno, i livelli di spesa corrente pro-capite più bassi sono quelli della Puglia (1.785 euro) e della Campania (1.795 euro), nonostante tali regioni abbiano fatto registrare un'elevata incidenza della spesa corrente sul PIL (rispettivamente 10,68% e 10,88%). Occorre osservare che la spesa riferita a tali valori pro-capite è influenzata dalla dimensione geografica e dalla consistenza, in valore assoluto, della categoria di spesa considerata. Per tale ragione, ad esempio, le dimensioni demografiche delle regioni del Centro, in media meno elevate, determinano un innalzamento delle quote pro-capite di spesa corrente rispetto al Nord e al Sud.

Per quanto riguarda l'anno 2007, è il Molise a presentare il livello di spesa pro-capite più elevato (2.953 euro, a fronte di un rapporto della spesa corrente sul PIL del 15,19%), seguito da Lazio (2.753 euro), Liguria (2.652 euro) e Campania (2.554 euro). I livelli più bassi si registrano invece in Puglia (1.908 euro), Veneto (2.036 euro) e Calabria (2.079 euro), a fronte di un rapporto di spesa corrente sul PIL rispettivamente del 10,91%, 6,34% e 12,3%.

Dal 2006 al 2007, in particolare, il rapporto di spesa pro-capite cresce per ciascuna regione, mentre la quota di spesa corrente in rapporto al PIL diminuisce, sia pure lievemente, per la sola Lombardia.

Con riferimento alle regioni a statuto ordinario la successiva tabella 3 mostra, inoltre, le iscrizioni di bilancio degli impegni di spesa suddivisi per i soli titoli della spesa corrente e in conto capitale, per il triennio 2005-2007, con riferimento alle macroaree del Nord, Centro e Sud¹⁷, in valore assoluto e in valore pro-capite, nonché in percentuale rispetto al PIL regionale.

Per tali macroaree, la Corte ha in particolare evidenziato che il *trend* di crescita media della spesa è inferiore al 4 per cento per il Nord, mentre per il Centro e per il Sud si presenta superiore al 10 per cento. Inoltre, la macroarea settentrionale ha fatto registrare il minore scostamento medio nel 2007 (circa il 7%), anno in cui, come già accennato, vi è stata una forte espansione della spesa corrente.

Si osserva, inoltre, come le spese finali, ossia la somma tra le spese di parte corrente e di quelle in conto capitale, della macroarea del Nord

¹⁷ Si ricorda che nella macroarea Nord rientrano Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia Romagna; Centro: Toscana, Umbria, Marche e Lazio; Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria. Le rimanenti regioni non vengono considerate in quanto a statuto speciale.

assorbono la maggior parte della spesa complessiva (43,8%) nel 2007, seguite da quelle del Sud (30,1%) e del Centro (24,2%). Ciò è imputabile in prevalenza al maggior peso delle spese correnti (39,4%) al Nord rispetto al Sud, mentre il rapporto si inverte se si considerano le spese in conto capitale, che al Sud presentano un'incidenza più alta (5,6%) sulla spesa complessiva nel 2007 rispetto alle altre due macroaree.

Il maggior livello di spesa finale media pro-capite è registrato dalle regioni del Centro (2.556 euro nel triennio 2005-2007), considerato anche, come già accennato in precedenza, che esse presentano dimensioni demografiche mediamente minori. Seguono le regioni del Sud (2.522 di spese finali medie per abitante nel triennio) e infine le regioni del Nord (2.314 euro).

In rapporto al Pil, la spesa di parte corrente evidenzia un andamento crescente più accentuato al Centro e al Sud. Nel 2007, in particolare, al Sud le spese in rapporto al Pil superano sensibilmente quelle corrispondenti nella macroarea settentrionale.

Tabella 3 – Impegni di spesa delle regioni a statuto ordinario in conto corrente e in conto capitale per macro-area (anni 2005-2007)

		Spesa corrente				Spesa c/capitale				Totale spesa al netto del rimborso prestiti (spesa finale)		
Impegni di spesa	Anno	Val. ass. (mln €)	% su tot. spesa compl.	Pro-capite (in €)	% Pil	Val. ass. (mln €) (B)	% su tot. spesa compl.	Pro-capite (in €)	% Pil	Val. ass. (mln €)	% su tot. spesa compl.	Pro-capite (in €)
Totale Nord	2005	44.595	39,6	1.911	6,31	6.216	5,5	266	0,88	50.811	45,1	2.177
	2006	48.556	40,1	2.081	6,62	6.076	5,0	260	0,83	54.632	45,1	2.341
	2007	50.890	39,4	2.181	6,64	5.637	4,4	242	0,74	56.527	43,8	2.423
Totale Centro	2005	21.520	19,1	1.973	6,99	4.291	3,8	393	1,39	25.811	22,9	2.366
	2006	22.825	18,9	2.093	7,16	3.720	3,1	341	1,17	26.545	21,9	2.434
	2007	27.566	21,3	2.527	8,27	3.715	2,9	341	1,11	31.281	24,2	2.868
Totale Sud	2005	24.801	22,0	1.780	10,80	7.594	6,7	545	3,31	32.395	28,8	2.325
	2006	25.630	21,2	1.839	10,80	8.498	7,0	610	3,58	34.128	28,2	2.449
	2007	31.686	24,5	2.274	12,76	7.198	5,6	517	2,90	38.884	30,1	2.791

Fonte: Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni per gli esercizi 2006-2007 (luglio 2008).

I predetti incrementi medi della spesa corrente nel triennio 2005-2007 risultano fortemente influenzati dall'aumento degli impegni di spesa corrente sanitaria, che ne determina peraltro un elevato grado di rigidità.

Rispetto all'ammontare complessivo della spesa corrente delle regioni a statuto ordinario, pari nel 2007 a circa 110 miliardi di euro, oltre l'83 per cento è stato infatti assorbito dalla spesa sanitaria corrente (oltre 92 miliardi di euro).

Proprio in considerazione dell'elevato grado di incidenza della spesa sanitaria sui bilanci regionali, ai fini della tenuta dei conti pubblici sono state introdotte numerose misure volte al contenimento della dinamica espansiva della spesa e dei disavanzi sanitari.

Da ultimo, è intervenuta la stipula di specifici accordi e piani di rientro fra Stato e alcune Regioni (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia), finalizzati proprio al recupero di stabilità dei conti sanitari, in particolare attraverso la copertura dei disavanzi (per un'analisi dettagliata della spesa sanitaria si rinvia al paragrafo 4.6 del presente dossier).

La relazione della Corte dei conti mette in evidenza come la spesa corrente sanitaria abbia fatto registrare una rilevante dinamica espansiva, con un incremento complessivo pari al 17,9% nel 2007 (rispetto al +6,5% del 2006), e con percentuali particolarmente elevate in alcune regioni (Campania: 57,8%, Molise: 49,9%, Marche: 37,9%, Lazio: 35,3%, Liguria: 30,1%). Nel Nord, il tasso medio di incremento appare sostanzialmente stabile nel periodo considerato, mentre cresce nelle altre due aree, soprattutto al Sud (il 29,6% nel 2007), dove sono localizzate tre regioni interessate dai piani di rientro.

La successiva tabella 4 pone a confronto gli impegni e i pagamenti della spesa corrente e della relativa quota assorbita dalla spesa sanitaria, evidenziando, anche dal lato della cassa, le variazioni espansive.

Si segnala che i dati utilizzati sono tratti dai prospetti inviati dalle regioni al Ministero dell'economia e delle finanze per il monitoraggio della spesa soggetta ai vincoli derivanti dal Patto di Stabilità interno, in quanto unica fonte contenente un grado di dettaglio aggiornato al 2007. Di conseguenza, anche le risultanze di spesa corrente che compaiono nella tabella medesima sono tratte, per ragioni di omogeneità, dai prospetti di monitoraggio del Patto e, pertanto, anch'esse riferite a dati 2007 non definitivamente approvati. Le differenze registrate tra le risultanze dei rendiconti riferiti all'esercizio 2006 e quelle dei prospetti per il monitoraggio sono frequenti e di varia entità. In particolare, nei prospetti di monitoraggio si registrano valori degli impegni superiori a quelli registrati nei rendiconti 2006 in Piemonte, Lazio e Puglia e valori inferiori in Lombardia, Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Calabria.

Tabella 4 - Impegni e pagamenti di spesa corrente e di spesa corrente sanitaria delle regioni a statuto ordinario 2006 e 2007 (*)
(in milioni di euro)

Regione	Spesa corrente					Spesa sanitaria corrente					B/A %
	2006		2007 (A)		Var. 07/06	2006		2007 (B)		Var. 07/06	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti		
Piemonte	9.704,6	8.544,22	9.824,3	9.250,3	1,2	7.625,5	6.838,8	7.882,1	7.249,2	3,4	80,2
Lombardia	18.028,4	17.794,8	19.016,2	18.784,6	5,5	15.405,0	15.400,2	16.401,7	16.144,0	6,5	86,3
Veneto	8.050,9	8.640,1	9.043,9	9.567,3	12,3	6.916,1	7.383,3	7.861,9	8.317,9	13,7	86,9
Liguria	3.300,6	3.281,1	4.169,3	3.963,0	26,3	2.688,4	2.684,9	3.496,9	3.334,1	30,1	83,9
E. Romagna	8.409,2	8.348,1	9.200,3	9.155,2	9,4	7.070,1	7.065,5	7.922,6	7.903,8	12,1	86,1
Totale Nord	47.493,7	46.609,1	51.254,0	50.720,4	7,9	39.705,1	39.372,8	43.565,2	42.949,1	9,7	85,0
Toscana	7.293,2	7.503,2	7.809,6	7.698,1	7,1	5.999,3	6.397,4	6.322,4	6.269,1	5,4	81,0
Marche	2.685,6	2.661,7	3.553,5	3.287,7	32,3	2.139,2	2.173,7	2.950,8	2.745,2	37,9	83,0
Umbria	1.802,6	1.802,6	1.919,4	1.866,9	6,5	1.464,2	1.464,2	1.456,7	1.456,6	-0,5	75,9
Lazio	10.962,2	10.350,0	14.202,8	12.658,7	29,6	8.725,1	8.575,4	11.806,2	10.896,7	35,3	83,1
Totale Centro	22.743,6	22.317,7	27.485,3	25.511,5	20,8	18.327,8	18.610,8	22.536,1	21.367,7	23,0	82,0
Abruzzo	2.520,6	2.396,6	2.756,0	2.714,6	9,3	2.001,3	1.970,0	2.182,3	2.196,0	9,0	79,2
Molise	662,9	638,8	933,8	777,0	40,9	490,5	470,0	735,4	609,3	49,9	78,8
Campania	9.926,8	9.662,1	14.687,2	12.490,3	48,0	7.974,6	7.828,9	12.580,7	10.654,0	57,8	85,7
Puglia	7.490,3	7.305,2	7.681,6	7.751,4	2,6	5.753,3	5.924,3	6.299,6	6.279,4	9,5	82,0
Basilicata	1.119,3	1.107,3	1.265,0	1.236,1	13,0	813,7	821,3	963,1	929,0	18,4	76,1
Calabria	3.853,1	3.755,1	4.089,8	3.888,0	6,1	2.953,2	2.944,4	3.151,1	3.108,4	6,7	77,0
Totale Sud	25.573,0	24.865,1	31.413,4	28.857,6	22,8	19.986,6	19.959,0	25.912,2	23.776,2	29,6	82,5
Totale	95.810,5	93.791,90	110.152,7	105.089,5	15,0	78.019,5	77.942,6	92.013,3	88.093,1	17,9	83,5

Fonte: Corte dei conti, "Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni" 2006-2007.

Considerando la quota dei pagamenti rispetto agli impegni di competenza negli anni 2006 e 2007 per ciascuna regione, e l'incidenza della spesa corrente sanitaria in rapporto alla spesa corrente, è possibile rilevare l'alto tasso di rigidità di tale tipologia di spesa.

La rigidità della spesa corrente regionale trova inoltre in altre componenti di spesa forti elementi di sostanziale incomprimibilità, costituiti, in particolare, dalla spesa di personale e per il servizio del debito.

Dal lato degli impegni, la spesa di personale ha fatto registrare un andamento crescente, con una sensibile espansione nel 2006, dovuta ai miglioramenti conseguenti ai rinnovi contrattuali. Come si evince dalla successiva tabella 5, la spesa di personale delle regioni a statuto ordinario rappresenta circa il 13,5 per cento nel 2006 ed il 12,6 per cento nel 2007 della spesa corrente non sanitaria.

Sulla base dei dati desunti dai prospetti inviati al Ministero dell'economia e finanze per il monitoraggio del Patto di stabilità, risulta evidente come la percentuale di spesa regionale effettivamente flessibile e disponibile per l'attuazione delle politiche regionali o per fronteggiare variazioni non programmate dei fabbisogni sia effettivamente esigua.

Dalla tabella 5 si evince altresì che, nel 2007, il grado di incidenza della spesa di personale risulta più elevato al Sud (17,5%), seguito dal Centro (11,8%) e dal Nord (9,7%). Per quest'ultima macroarea, in particolare, si osserva che l'incidenza della spesa non sanitaria sulla spesa corrente è la più bassa rispetto alle altre aree territoriali (1,5%), con una conseguente minore flessibilità ai fini dell'attuazione di politiche regionali diverse dalla sanità.

Tabella 5 - Impegni di spesa corrente non sanitaria e di spesa di personale delle regioni a statuto ordinario

(dati in milioni di euro)

Regione	Spesa corrente		Spesa corrente non sanitaria		Spesa di personale		C/A %	C/B %
	2006	2007 (A)	2006	2007 (B)	2006	2007 (C)		
Totale Nord	47.493,7	51.254,0	7.788,6	7.688,9	820,5	746,9	1,5	9,7
Totale Centro	22.743,6	27.485,3	4.415,9	4.949,4	574,3	582,5	2,1	11,8
Totale Sud	25.573,0	31.413,4	5.586,5	5.501,1	1.000,0	960,1	3,1	17,5
<i>Totale</i>	95.810,5	110.152,7	17.791,0	18.139,4	2.394,9	2.289,4	2,1	12,6

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei conti, "Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni".

La successiva tabella 6 mostra, infine, la ripartizione della spesa complessiva per titoli, con riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome. I dati sono tratti dai rendiconti delle regioni ovvero

dalle relazioni sul rendiconto della regione o provincia autonoma da parte della Corte dei conti.

Per tali regioni e province autonome si evidenzia nel triennio una dinamica tendenzialmente crescente per le spese correnti e decrescente per le spese in conto capitale, ad eccezione della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Trento, che registrano spese in conto capitale crescenti e della Sicilia che, per il solo 2006, presenta un'inversione dei predetti *trend*.

Tabella 6 - Impegni di spesa delle regioni a statuto speciale e province autonome per titoli di spesa -anni 2005-2007

Regioni a statuto speciale e province autonome		Spese correnti		Spese c/capitale		Rimborso prestiti		Totale
Impegni di spesa	Anno	Val. ass. (mln €)	%	Val. ass. (mln €)	%	Val. ass. (mln €)	%	Totale
Friuli-Venezia Giulia	2005	3.349	70,3	1.256	26,4	157	3,3	4.762
	2006	3.440	71,6	1.180	24,6	185	3,9	4.805
	2007	3.729	74,1	1.095	21,8	207	4,1	5.032
Valle d'Aosta	2005	941	60,6	500	33,8	39	2,6	1.480
	2006	1.016	60,4	626	37,2	40	2,4	1.682
	2007	989	63,8	517	33,4	44	2,8	1.550
Trento	2005	2.390	62,2	1.448	37,7	4	0,1	3.842
	2006	2.431	62,4	1.462	37,5	4	0,1	3.897
	2007	2.502	63,2	1.453	36,7	4	0,1	3.959
Bolzano	2005	2.880	67,2	1.403	32,7	2	0,0	4.285
	2006	2.926	69,1	1.304	30,8	2	0,1	4.232
	2007	3.053	69,8	1.315	30,1	2	0,1	4.370
Trentino-Alto Adige	2005	275	72,0	107	28,0	-	-	383
	2006	282	69,1	126	30,9	-	-	409
	2007	282	74,9	94	25,1	-	-	376
Sardegna	2005	3.973	68,5	1.591	27,4	233	4,0	5.798
	2006	4.264	71,7	1.421	23,9	261	4,4	5.945
	2007	5.026	80,5	945	15,1	269	4,3	6.240
Sicilia	2005	17.070	65,0	8.858	33,7	323	1,2	26.252
	2006	16.322	61,8	9.777	37,0	313	1,2	26.412
	2007	17.510	66,8	8.349	31,9	340	1,3	26.199

Fonte: Corte dei conti, singole relazioni sul rendiconto (per le regioni Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano e per la regione Sardegna) e singoli rendiconti (per le regioni Valle D'Aosta e Sicilia).

3. Le entrate e le spese degli enti locali

Nel presente paragrafo viene presentata una analisi delle entrate e delle spese di province e comuni¹⁸.

Per ciascuna tipologia di enti la prima parte presenta una analisi relativa all'intero comparto, evidenziando, sulla base dei dati di contabilità nazionale in termini di competenza economica, le principali categorie di entrata e di spesa. La seconda parte presenta alcune elaborazioni su spese ed entrate, presentando i dati pro capite di accertamento e di impegno desunti dai certificati consuntivi degli enti, ripartiti su base territoriale¹⁹.

3.1 Il comparto delle Province

Nel 2007, le entrate complessive delle Province sono pari a 10.587 milioni di euro, la spesa primaria è pari a 11.536 milioni di euro (Tabella 1)²⁰.

Le entrate correnti rappresentano l'82 per cento del totale, mentre quelle in conto capitale il 18 per cento. Le imposte indirette e i trasferimenti da enti pubblici costituiscono le principali fonti di finanziamento, rappresentando, rispettivamente, circa il 51 e il 41 per cento delle entrate correnti totali. Le entrate in conto capitale sono in larga parte costituite dai trasferimenti e dai contributi agli investimenti provenienti da enti pubblici che sono pari a 1.811 milioni di euro. Nel complesso i trasferimenti da enti pubblici sono pari a 5.389 milioni di euro (circa il 51 per cento delle entrate totali).

Relativamente alla spesa primaria si osserva una netta predominanza di quella di natura corrente, circa il 66 per cento del totale; la spesa in conto capitale, principalmente investimenti fissi lordi, interessa la restante quota di spesa (Grafico 2). Le spese correnti sono principalmente destinate ai

¹⁸ L'analisi riprende e aggiorna quella effettuata nel *dossier* del Servizio Bilancio del Senato: Conti pubblici. Contesto di riferimento e andamenti. Una Sintesi. Maggio 2008, n. 3. Si precisa che l'analisi che segue è in linea con quanto stabilito dal regolamento CE 1500/2000. Il totale delle entrate include le voci produzione di servizi vendibili, produzione di beni e servizi per uso proprio e vendite residuali e non include il risultato lordo di gestione. Le spese non includono le seguenti voci: ammortamenti, risultato netto di gestione, produzione di servizi vendibili, produzione di beni e servizi per uso proprio e vendite residuali.

¹⁹ I dati utilizzati per la prima parte dell'analisi non sono confrontabili con quelli illustrati nella seconda parte, sia in quanto fanno riferimento ad anni diversi, sia perché sono predisposti seguendo principi contabili differenti. Si segnala, inoltre, che i valori pro capite sono calcolati adottando un parametro per la popolazione corrispondente alla media tra la popolazione presente ad inizio d'anno e a fine d'anno in ciascun ente.

²⁰ I dati utilizzati per l'analisi aggregata del comparto regioni sono stati diffusi dall'ISTAT il 18 giugno 2008 nella pubblicazione "Conti ed aggregati economici delle AP".

redditi da lavoro dipendente e ai consumi intermedi, rispettivamente pari a 2.148 milioni di euro e a 3.628 milioni di euro (Grafico 1).

Tabella 1

Entrate e spese del comparto delle Province, anno 2007

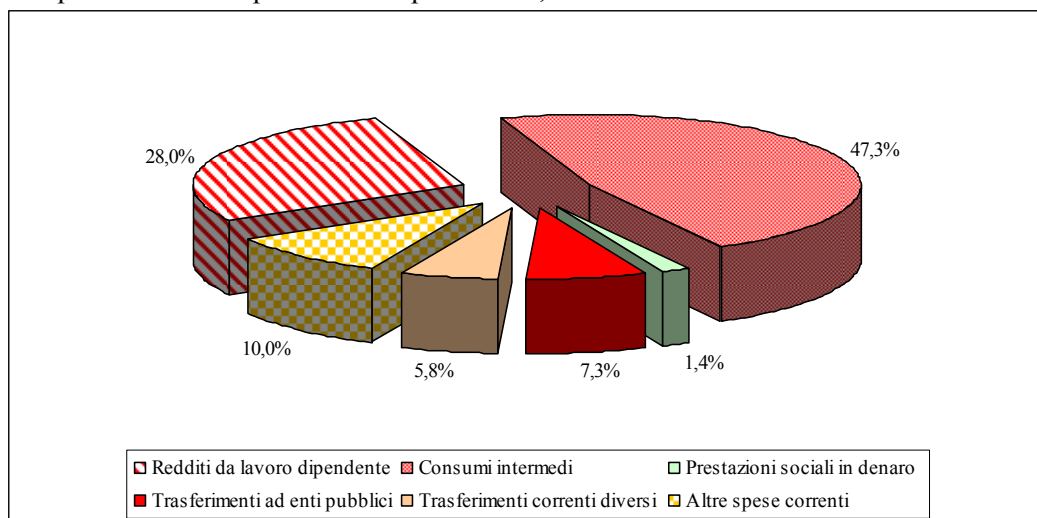
VOCI ECONOMICHE	Province	
	Valori assoluti	Comp. %
ENTRATE		
Imposte indirette	4.396	50,63
Imposte dirette	0	0,00
Contributi sociali	44	0,51
Trasferimenti da enti pubblici	3.578	41,21
Trasferimenti correnti diversi	157	1,81
Altre Entrate	508	5,85
TOTALE ENTRATE CORRENTI	8.683	100
Imposte in conto capitale	0	0,00
Contrib. agli invest e trasf. da enti pubblici	1.811	95,12
Contrib. agli invest e altri trasf. in c/capitale da altri	93	4,88
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	1.904	100
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	10.587	

VOCI ECONOMICHE	Province	
	Valori assoluti	Comp. %
USCITE		
Redditi da lavoro dipendente	2.148	28,03
Consumi intermedi	3.628	47,34
Prestazioni sociali in denaro	111	1,45
Trasferimenti ad enti pubblici	562	7,33
Trasferimenti correnti diversi	448	5,85
Altre spese correnti	767	10,01
TOTALE USCITE CORRENTI	7.664	100
Investimenti fissi lordi	2.868	74,07
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad enti pubblici	292	7,54
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad altri	672	17,36
Altre spese in conto capitale	40	1,03
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	3.872	100
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	11.536	

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 1

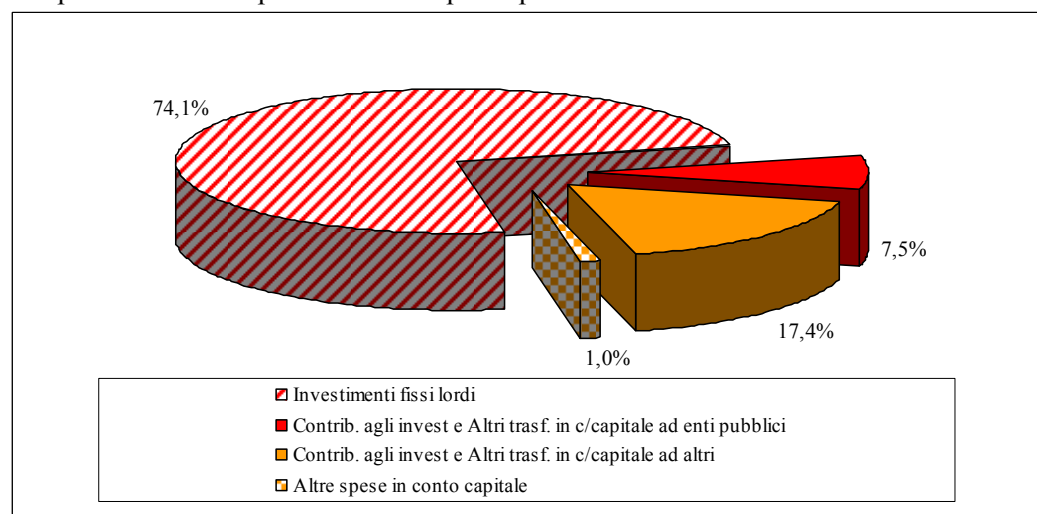
Composizione delle spese correnti provinciali, anno 2007



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 2

Composizione delle Spese in conto capitale provinciali - Anno 2007



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Prendendo in considerazione le entrate e le spese delle province aggregate per le rispettive regioni di appartenenza²¹, la tabella 2 evidenzia, per l'esercizio 2006, i dati riguardanti gli accertamenti dei primi due titoli del bilancio provinciale (entrate tributarie e trasferimenti correnti) e gli

²¹ Si precisa che l'articolazione per regione si basa sui dati diffusi dall'ISTAT nella pubblicazione "I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali - anno 2006" diffuso il 21 luglio 2008.

impegni di spesa corrente²². L'analisi del coefficiente di variazione e del rapporto fra il massimo e il minimo mostra sul lato delle entrate tributarie divari regionali più contenuti rispetto alle spese. Le entrate da trasferimento (comprensive della compartecipazione IRPEF), che rispondono a finalità perequative, presentano una più alta variabilità territoriale.

Con riferimento alle entrate la tabella 3 mostra i dati pro capite degli accertamenti per titoli. Il titolo I (entrate tributarie) è presentato evidenziando separatamente le tre categorie che lo compongono, ovvero:

1. le imposte (addizionale IRPEF, addizionale sul consumo di energia elettrica, imposta provinciale di trascrizione, imposta sulle assicurazioni R.C. auto, tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente, altre imposte);
2. le tasse (tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche; altre tasse);
3. i tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie (anche compartecipazione I.R.A.P.).

La tabella 4 espone le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti ripartiti per ente erogatore, da cui si evince che la maggior parte dei trasferimenti che vengono attribuiti alle province proviene dalla propria regione di appartenenza, cui seguono i trasferimenti derivanti dallo Stato.

²² La compartecipazione all'IRPEF è stata classificata tra i trasferimenti correnti essendo nella sostanza un trasferimento di risorse effettuato dallo stato a partire dal gettito IRPEF pagato dai cittadini nelle varie parti d'Italia.

Tabella 2

Entrate e spese del comparto delle Province ripartite per regione. Anno 2006 – (valori pro capite in euro)

Regione	Entrate Tributarie	Trasferimenti	Spese correnti
Piemonte	82	114	194
Lombardia	84	39	121
Veneto	82	48	116
Friuli-Venezia Giulia	44	153	206
Liguria	78	99	172
Emilia-Romagna	93	75	165
Toscana	93	112	198
Umbria	86	103	195
Marche	91	111	200
Lazio	89	39	121
Abruzzo	77	65	137
Molise	60	97	161
Campania	66	85	135
Puglia	69	42	99
Basilicata	54	179	215
Calabria	59	107	147
Sicilia	58	60	118
Sardegna	73	53	125
Italia	77	70	140
Coefficiente di variazione	0,19	0,56	0,27
rapporto max/min	2,12	4,56	2,18

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 3

Province - Distribuzione territoriale delle entrate. Anno -2006 - Accertamenti (valori pro capite in euro)

	Imposte	Tasse	Tribui speciali	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale entrate
Piemonte	79	0,8	2,1	114	9	24	46	39	314
Lombardia	84	0,1	0,3	39	18	54	43	26	264
Veneto	82	0,0	0,1	48	9	56	23	13	232
Friuli-Venezia Giulia	40	0,1	3,7	153	18	93	18	10	336
Liguria	78	0,0	0,2	99	15	47	18	31	288
Emilia-Romagna	93	0,2	0,0	75	11	80	32	23	314
Toscana	92	1,3	0,4	112	19	53	30	19	326
Umbria	86	0,1	0,5	103	15	32	25	21	282
Marche	90	0,3	1,7	111	12	35	30	34	314
Lazio	88	1,0	0,1	39	8	34	8	20	199
Abruzzo	76	0,0	0,6	65	14	37	19	21	233
Molise	59	1,4	0,0	97	11	44	32	28	272
Campania	59	0,2	6,3	85	7	90	15	17	280
Puglia	68	0,1	0,3	42	5	31	8	18	172
Basilicata	54	0,0	0,0	179	7	141	6	23	409
Calabria	58	0,3	0,5	107	10	114	48	55	393
Sicilia	58	0,3	0,1	60	4	29	21	30	202
Sardegna	71	0,3	1,0	53	8	41	2	36	212
Italia	75	0,4	1,1	70	11	53	25	24	259
Coefficiente di variazione	0,20	1,24	1,49	0,56	0,42	0,62	0,53	0,44	0,25
rapporto max/min	2,31			4,56	4,80	5,93	21,71	5,59	2,38

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 4

Province - Distribuzione territoriale delle entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti ripartiti per ente erogatore. Anno -2006 - Accertamenti (valori pro capite in euro)

	Trasferimenti correnti dallo Stato	Trasferimenti correnti dalla Regione	Trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	Trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	Trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico
Piemonte	22	56	32	4	1
Lombardia	6	23	10	0	1
Veneto	10	21	16	0	0
Friuli-Venezia Giulia	3	58	90	0	1
Liguria	20	40	33	0	5
Emilia-Romagna	7	12	53	1	2
Toscana	16	33	56	0	7
Umbria	32	17	50	4	1
Marche	25	58	25	0	2
Lazio	9	24	5	1	1
Abruzzo	42	8	10	5	0
Molise	94	2	1	1	0
Campania	36	4	44	0	1
Puglia	20	9	12	0	1
Basilicata	82	3	90	2	2
Calabria	80	13	11	1	2
Sicilia	40	18	2	0	0
Sardegna	19	15	15	1	2
Italia	21	22	24	1	1
Coefficiente di variazione	1,3	0,8	1,1	1,9	1,2
rap max/min	33,6	36,8	69,1	75,8	90,4

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Dal punto di vista dell'articolazione della spesa per le funzioni che caratterizzano i bilanci del comparto provinciale le tabelle 6 e 7 mostrano, per l'anno 2006, l'andamento degli impegni per la spesa corrente e per la spesa in conto capitale, raggruppate per regione di appartenenza. Il titolo I e il titolo II della spesa del bilancio delle province si articolano in nove funzioni²³:

1. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella quale rientrano tra gli altri i servizi della gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione, la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali, l'ufficio tecnico, il servizio statistico);
2. funzioni di istruzione pubblica (nella quale rientrano tra le altre le spese per istituti di istruzione secondaria, la formazione professionale ed altri servizi inerenti l'istruzione);

²³ L'articolazione delle spese del bilancio provinciale è stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 31 gennaio 1996.

3. funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali (biblioteche, musei e pinacoteche; valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali);
4. funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo;
5. funzioni nel campo dei trasporti;
6. funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità, urbanistica e programmazione territoriale);
7. funzioni nel campo della tutela ambientale;
8. funzioni nel settore sociale;
9. funzioni nel campo dello sviluppo economico.

Dalle analisi dei valori pro capite della spesa, del coefficiente di variazione e del rapporto tra il valore massimo e il valore minimo della spesa emerge che i differenziali esistenti tra le diverse province, aggregate per la regione di appartenenza, sono rilevanti. Come evidenziato nel Rapporto sulla finanza locale²⁴ le cause di questa differenziazione possono essere ricondotte all'ampiezza delle funzioni attribuite alle province dalle regioni di appartenenza (ad esempio, le funzioni come il trasporto pubblico), agli effetti di scala dovuti alla ridotta dimensione demografica, tali da accrescere l'incidenza dei costi fissi, e alla sedimentazione pluriennale dei diversi contributi statali.

²⁴ La finanza locale in Italia. Rapporto 2007, a cura di ISAE, IRES Piemonte, IRPET, SRM e IReR.

Tabella 6

Province - Distribuzione territoriale della spesa corrente ripartita per funzioni. Anno - 2006 - Impegni (valori pro capite in euro)

Regione	Amministrazione	Istruzione	Cultura	Turismo e Trasporti Sport	Gestione territorio	Ambiente	S. Sociale	Sviluppo economico	Totale	
Piemonte	44,6	60,3	2,1	1,9	20,5	22,5	9,6	8,9	23,7	194,2
Lombardia	40,2	28,8	3,2	3,0	12,6	12,8	7,6	5,0	8,0	121,2
Veneto	30,4	15,5	2,2	5,0	25,4	19,7	6,7	2,8	8,6	116,2
Friuli-Venezia Giulia	43,3	23,7	6,4	3,1	90,3	11,0	7,6	6,0	14,5	205,9
Liguria	47,4	36,8	2,1	2,8	34,0	19,3	12,4	6,6	10,3	171,6
Emilia-Romagna	46,7	54,4	3,5	3,7	4,6	18,8	8,0	5,3	19,7	164,7
Toscana	54,0	24,1	5,3	7,4	45,6	18,3	14,8	5,1	23,1	197,9
Umbria	63,3	27,3	3,7	1,0	46,9	21,5	17,1	1,0	12,8	194,7
Marche	50,5	37,7	5,6	2,5	43,3	21,0	14,4	8,0	16,7	199,6
Lazio	37,7	33,9	3,7	1,5	2,1	14,1	8,9	7,2	11,6	120,7
Abruzzo	47,9	14,3	5,7	2,4	0,0	29,7	9,7	8,6	18,3	136,5
Molise	75,4	18,3	11,3	1,7	0,4	22,4	14,2	3,1	13,9	160,6
Campania	25,1	19,0	3,6	2,3	44,4	9,7	7,9	4,6	17,9	134,6
Puglia	28,6	17,1	5,6	1,6	11,7	9,3	6,5	3,2	15,1	98,7
Basilicata	45,1	41,5	6,3	0,6	58,1	27,6	14,3	6,8	14,8	215,2
Calabria	65,7	23,8	3,5	3,5	0,6	21,9	9,7	3,2	14,7	146,7
Sicilia	48,9	24,2	2,2	10,5	0,3	12,6	7,1	6,2	6,0	118,1
Sardegna	56,2	9,6	3,5	4,5	1,1	16,2	14,5	7,2	12,1	124,9
Italia	41,1	28,7	3,6	3,6	19,4	15,6	8,9	5,4	13,6	139,9
Coefficiente di variazione	0,3	0,5	0,6	0,7	1,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
rap max min	3,0	6,3	5,4	16,7	3,2	2,6	9,1	3,9	2,2	

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 7

Province - Distribuzione territoriale della spesa in conto capitale ripartita per funzioni. Anno -2006 - Impegni (valori pro capite in euro)

REGIONE	Amministrazione	Istruzione	Cultura	Turismo e Trasporti Sport	Gestione territorio	Ambiente	S. Sociale	Sviluppo economico	Totale
Piemonte	7,0	8,6	1,5	0,8	0,6	50,2	1,0	0,0	6,5 76,2
Lombardia	26,3	14,5	2,4	2,7	2,4	28,6	13,3	1,1	4,4 95,7
Veneto	32,8	20,6	0,3	0,3	0,6	33,7	3,3	0,1	0,5 92,2
Friuli-Venezia Giulia	42,0	25,0	1,1	1,7	1,9	39,4	4,9	1,0	3,6 120,5
Liguria	35,1	6,4	1,3	0,7	0,1	25,1	10,0	0,1	0,2 78,9
Emilia-Romagna	46,4	15,1	0,6	1,2	0,4	39,4	3,9	0,4	13,6 121,1
Toscana	25,1	8,8	1,0	0,6	1,6	41,4	16,5	0,5	7,0 102,4
Umbria	4,5	5,8	0,0	0,8	1,0	38,5	5,5	0,0	0,6 56,8
Marche	24,9	8,6	0,1	0,9	0,0	32,4	6,4	3,3	2,2 78,9
Lazio	26,7	9,3	0,2	0,7	2,1	11,3	2,6	0,3	0,8 54,1
Abruzzo	32,9	6,6	0,6	0,5	0,0	25,9	0,7	0,4	1,1 68,6
Molise	13,2	17,5	5,2	6,9	0,0	51,6	0,5	0,0	0,1 94,9
Campania	5,7	14,9	1,0	1,1	4,0	37,3	7,3	0,9	59,4 131,4
Puglia	16,7	11,4	2,1	0,7	0,1	18,1	4,1	0,0	6,8 60,2
Basilicata	3,4	7,0	1,5	0,7	0,1	140,0	3,8	0,0	0,4 156,7
Calabria	16,6	19,0	0,7	8,2	0,1	88,9	44,2	0,0	1,6 179,3
Sicilia	11,3	13,9	0,9	1,8	0,1	27,6	1,7	0,0	2,4 59,6
Sardegna	6,3	7,2	0,4	0,3	2,1	37,2	1,6	0,5	1,5 57,2
Italia	21,5	12,7	1,1	1,4	1,3	33,9	7,4	0,5	9,5 89,4
Coefficiente di variazione	0,6	0,4	1,1	1,5	0,9	0,9	1,4	1,6	1,4 0,4
rap max min	13,8	4,3		25,4		12,3	94,4		3,3

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Dal punto di vista dell'articolazione della spesa per categoria economica, sempre con riferimento all'esercizio 2006,²⁵ il grafico 3 riporta, per il 2006, la spesa corrente pro capite, distinta per voce economica (spesa per il personale, per beni e servizi e altre spese correnti) del comparto delle province, suddivisa per regione; viene altresì riportata la media nazionale. Il grafico 4 propone le medesime informazioni in termini di composizione percentuale.

Occorre sottolineare che la collocazione geografica delle province è solo una delle possibili determinanti delle variazioni di spesa, in quanto nel confronto tra singoli enti in termini di livelli (*pro-capite*) i fattori che determinano l'eterogeneità dei livelli di spesa che si possono riscontrare sono molteplici.

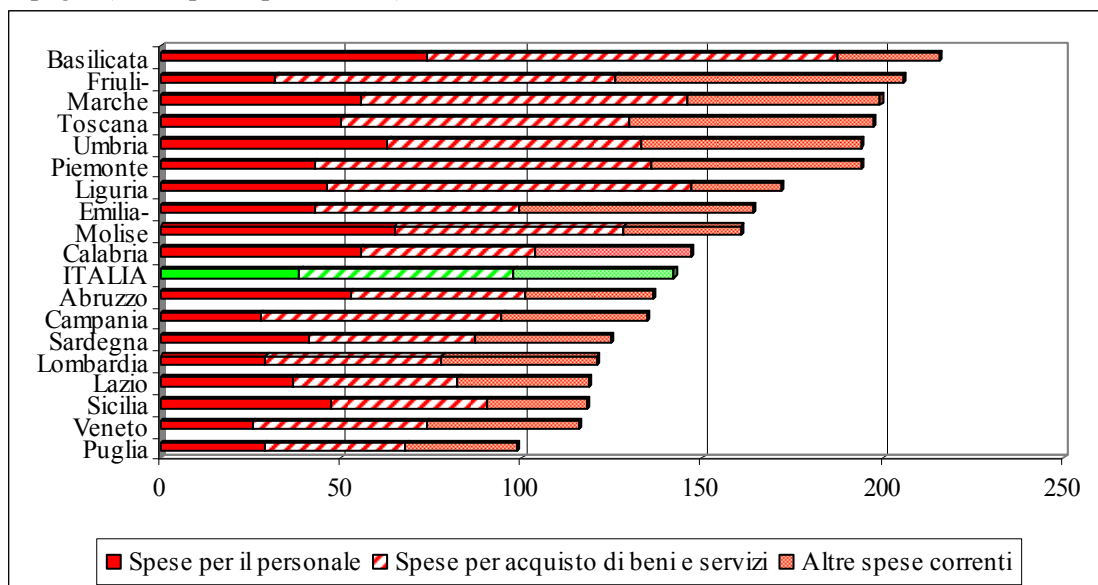
L'ISAE sottolinea come le differenze che si osservano nei livelli di spesa pro capite delle amministrazioni provinciali si possano ricondurre a tre categorie principali di fattori: i fattori di struttura, i fattori peculiari e i fattori di efficienza. I fattori di struttura sono dovuti a caratteristiche oggettive delle Province e della loro popolazione (connotazione fisica del territorio, densità della popolazione, struttura geografica, struttura economica, ecc.); i fattori peculiari dipendono dalla realtà delle singole province e sono riconducibili a diversità nel contesto istituzionale in cui le province operano, compresa l'eventuale diversità nelle preferenze dei loro cittadini su quanto e come spendere; i fattori di efficienza riguardano la conduzione del processo di spesa e riflettono i comportamenti degli amministratori²⁶.

²⁵ I dati fanno riferimento a 103 Amministrazioni provinciali (per ulteriori informazioni si rimanda alle Note informative Istat).

²⁶ Rapporto ISAE, Finanza pubblica e Istituzioni, Capitolo 2, maggio 2008.

Grafico 3

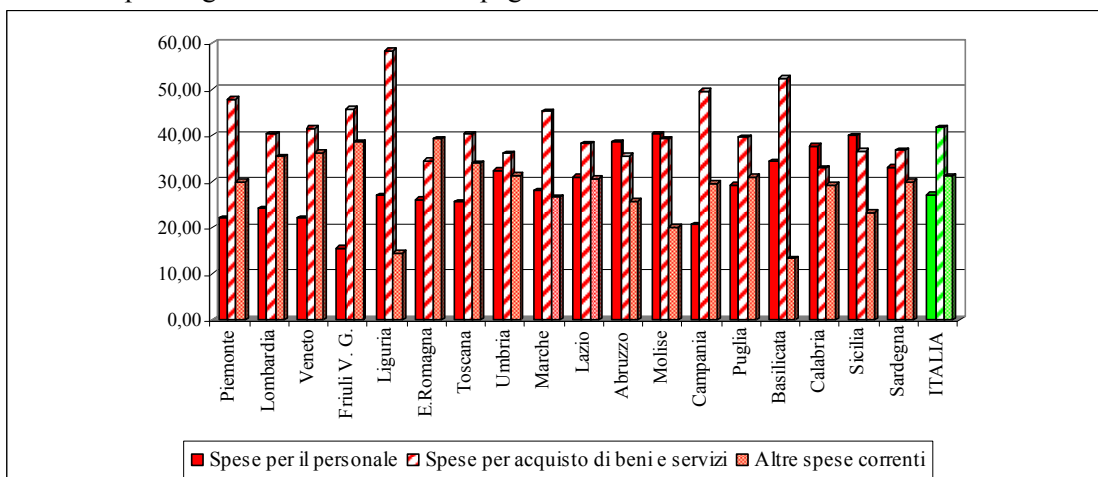
Spesa corrente delle amministrazioni provinciali distribuite per Regione. Anno -2006 - Impegni (valori pro capite in euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 4

Composizione percentuale delle spese correnti delle Amministrazioni provinciali distribuite per Regione. Anno -2006 - Impegni



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

3.2 Il comparto dei Comuni

Nel 2007 le entrate complessive dei Comuni sono pari a 64.118 milioni di euro, mentre la spesa primaria è pari a 61.812 milioni di euro (Tabella 8)²⁷.

Le entrate correnti rappresentano l'86 per cento del totale, mentre quelle in conto capitale il 14 per cento. Le entrate di natura corrente sono principalmente imposte indirette (il 29 per cento delle entrate correnti totali) e trasferimenti da enti pubblici, pari a 18.509 milioni di euro (il 33 per cento). Le entrate in conto capitale sono quasi interamente costituite dai contributi agli investimenti e dai trasferimenti provenienti da enti pubblici, pari a 8.029 milioni di euro (circa il 92 per cento delle entrate in conto capitale).

La spesa corrente primaria rappresenta il 71 per cento della spesa complessiva, mentre quella in conto capitale il 29 per cento. La spesa per redditi da lavoro dipendente (36 per cento) e quella per consumi intermedi (47 per cento) rappresentano la parte più consistente delle spese correnti complessive (Grafico 5). Gli investimenti fissi lordi sono invece la maggiore voce di spesa in conto capitale, pari a circa l'86 per cento (Grafico 6).

²⁷ I dati utilizzati per l'analisi aggregata del comparto dei Comuni sono stati diffusi dall'ISTAT il 18 giugno 2008 nella pubblicazione "Conti ed aggregati economici delle AP".

Tabella 8

Entrate e spese del comparto dei Comuni, anno 2007

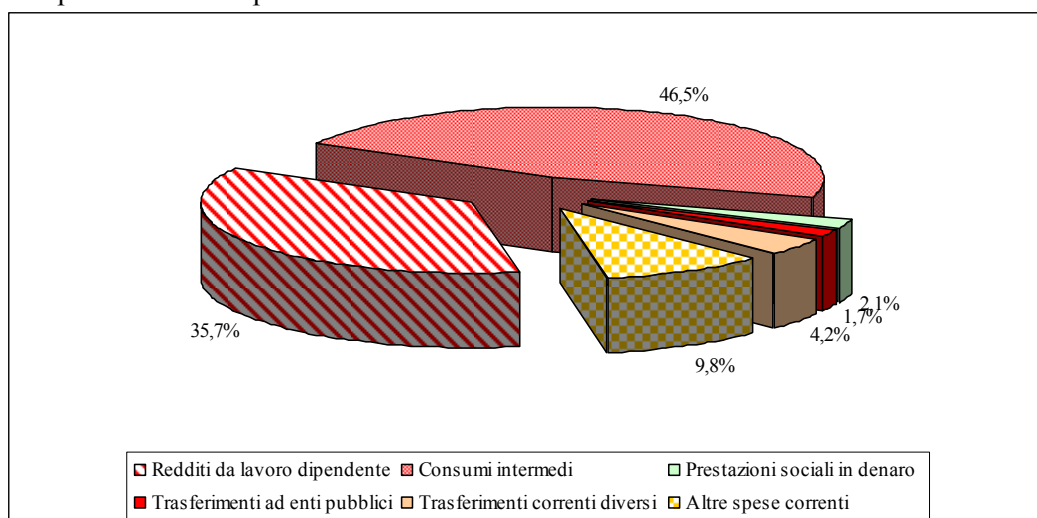
VOCI ECONOMICHE	Comuni	
	Valori assoluti	Comp. %
ENTRATE		
Imposte indirette	16.171	29,17
Imposte dirette	3.325	6,00
Contributi sociali	278	0,50
Trasferimenti da enti pubblici	18.509	33,39
Trasferimenti correnti diversi	5.016	9,05
Altre Entrate	12.129	21,88
TOTALE ENTRATE CORRENTI	55.428	100
Imposte in conto capitale	0	0,00
Contrib. agli invest e transf. da enti pubblici	8.029	92,39
Contrib. agli invest e altri transf. in c/capitale da altri	661	7,61
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.690	100
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	64.118	

VOCI ECONOMICHE	Comuni	
	Valori assoluti	Comp. %
USCITE		
Redditi da lavoro dipendente	15.615	35,71
Consumi intermedi	20.353	46,54
Prestazioni sociali in denaro	914	2,09
Trasferimenti ad enti pubblici	748	1,71
Trasferimenti correnti diversi	1.824	4,17
Altre spese correnti	4.275	9,78
TOTALE USCITE CORRENTI	43.729	100
Investimenti fissi lordi	15.529	85,88
Contrib. agli invest e Altri transf. in c/capitale ad enti pubblici	66	0,36
Contrib. agli invest e Altri transf. in c/capitale ad altri	2.428	13,43
Altre spese in conto capitale	60	0,33
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	18.083	100
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	61.812	

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 5

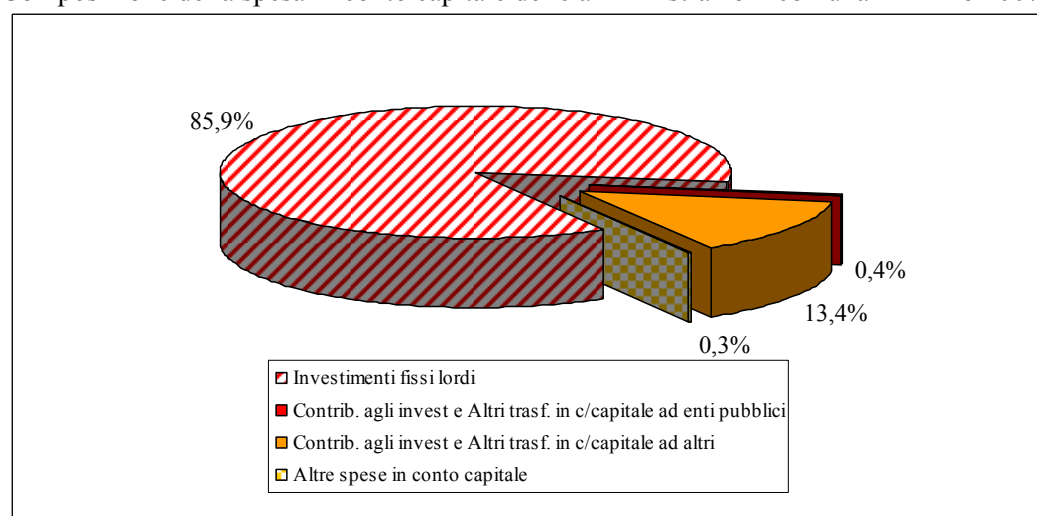
Composizione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Anno 2007



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 6

Composizione della spesa in conto capitale delle amministrazioni comunali - Anno 2007



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Prendendo in considerazione le entrate e le spese dei comuni, aggregati per le rispettive regioni di appartenenza,²⁸ relativi all'esercizio 2006, la tabella 9 evidenzia i dati riguardanti gli accertamenti dei primi due titoli delle entrate del bilancio comunale (entrate tributarie e trasferimenti correnti) e gli impegni di spesa corrente²⁹.

Dall'analisi emerge una significativa diversificazione territoriale, con evidenza della peculiarità delle regioni a statuto speciale. L'analisi del coefficiente di variazione e del rapporto fra il massimo e il minimo calcolati per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario mostra sul lato delle spese divari regionali più contenuti rispetto alle entrate³⁰, in quanto le entrate da trasferimento (comprehensive della compartecipazione IRPEF) - analogamente alle province - rispondono a finalità perequative e, presentando una più alta variabilità territoriale, compensano i divari di gettito delle entrate tributarie, consentendo ai governi locali di rispondere in modo più uniforme ai fabbisogni di spesa. Dall'analisi dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario emerge anche una corrispondenza fra le entrate tributarie e le spese correnti (ad un livello più alto delle prime corrisponde un livello più elevato delle seconde).

²⁸ Si precisa che le elaborazioni presentate nel paragrafo sono basate sui dati relativi al 2006 diffusi dall'ISTAT nella pubblicazione "I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali - anno 2006", 21 luglio 2008. L'ISTAT precisa che per l'esercizio finanziario 2006 i dati disponibili nel database del ministero, su cui sono state eseguite le elaborazioni, riguardano 7.095 comuni. La stima dei valori dell'universo dei comuni è stata ottenuta basandosi sulla popolazione residente al 31/12/2006, tramite coefficienti di espansione calcolati per ciascuna classe di popolazione residente di ciascuna regione.

²⁹ La compartecipazione all'IRPEF è stata classificata tra i trasferimenti correnti essendo nella sostanza un trasferimento di risorse effettuato dallo stato a partire dal gettito IRPEF pagato dai cittadini nelle varie parti d'Italia. I comuni non hanno alcuna autonomia nel modificarne né le aliquote né la base imponibile

³⁰ Il coefficiente di variazione calcolato per le sole regioni a statuto ordinario presenta per le spese valori pari a 0,13 per le entrate tributarie pari a 0,22 e per i trasferimenti pari a 0,2.

Tabella 9

Entrate e spese del comparto dei comuni ripartite per regione. Anno 2006 – (valori pro capite in euro)

Regione	Entrate Tributarie	Trasferimenti	Spese correnti
Valle d'Aosta	448	950	1.470
Piemonte	379	266	798
Lombardia	379	229	778
Trentino-Alto Adige	250	762	1.205
Veneto	360	224	681
Friuli-Venezia giulia	342	495	972
Liguria	539	330	1.004
Emilia-Romagna	411	218	832
Toscana	394	256	846
Umbria	327	334	798
Marche	344	262	757
Lazio	408	305	922
Abruzzo	360	217	676
Molise	303	341	775
Campania	296	363	746
Puglia	307	276	607
Basilicata	220	404	697
Calabria	232	329	667
Sicilia	236	513	804
Sardegna	310	496	882
Italia	348	314	795
Coefficiente di variazione	0,23	0,60	0,25
rapporto max/min	2,45	4,38	2,42

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Con riferimento alle entrate, la tabella 10 mostra i dati pro capite degli accertamenti per titoli. Il titolo I (entrate tributarie) è presentato evidenziando le tre categorie che lo compongono, ovvero:

1. le imposte (I.C.I., Imposta comunale sulla pubblicità, Imposta sulle insegne, addizionale comunale sul consumo di energia elettrica, addizionale IRPEF, altre imposte);
2. le tasse (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tassa di concessione su atti e provvedimenti comunali, altre tasse);
3. i tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie.

La tabella 11 espone la distribuzione territoriale dei valori pro capite delle entrate correnti derivanti da contributi e trasferimenti correnti ripartiti per ente erogatore. Analizzando la composizione dei trasferimenti pro capite si evince che la gran parte dei trasferimenti che vengono attribuiti ai comuni deriva dallo Stato.

Tabella 10

Comuni - Distribuzione territoriale delle entrate. Anno -2006 - Accertamenti (valori pro capite in euro)

	Imposte	Tasse	Tribui speciali	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale entrate
Valle d'Aosta	334	110	4	950	298	841	112	217	2.866
Piemonte	279	92	8	266	184	323	167	121	1.440
Lombardia	274	97	8	229	231	932	106	129	2.005
Trentino-Alto Adige	212	21	16	762	422	664	166	144	2.407
Veneto	279	36	45	224	164	192	164	107	1.211
Friuli-Venezia giulia	243	84	15	495	238	362	137	153	1.727
Liguria	381	89	69	330	228	215	139	142	1.593
Emilia-Romagna	351	55	6	218	234	280	125	152	1.419
Toscana	317	69	8	256	258	238	176	128	1.449
Umbria	239	85	3	334	172	600	132	146	1.711
Marche	247	90	7	262	198	234	155	167	1.360
Lazio	351	53	4	305	328	342	109	142	1.633
Abruzzo	248	99	13	217	143	218	210	117	1.264
Molise	219	78	5	341	154	499	38	143	1.478
Campania	173	117	6	363	125	312	162	139	1.397
Puglia	200	104	3	276	68	271	128	125	1.175
Basilicata	132	87	2	404	119	449	99	191	1.482
Calabria	138	86	8	329	143	205	175	194	1.280
Sicilia	150	78	7	513	100	150	297	183	1.479
Sardegna	189	116	5	496	120	405	64	123	1.518
Italia	255	82	12	314	192	389	152	140	1.535
Coefficiente di variazione	0,29	0,31	1,41	0,60	0,45	0,56	0,36	0,21	0,27
rapporto max/min	2,89	5,46	43,06	4,38	6,22	6,21	7,80	2,03	2,44

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 11

Comuni - Distribuzione territoriale delle entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti ripartiti per ente erogatore. Anno -2006 - Accertamenti (valori pro capite in euro)

	Trasferimenti correnti dallo Stato	Trasferimenti correnti dalla Regione	Trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	Trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	Trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico
Valle d'Aosta	20	890	8	4,0	29
Piemonte	219	27	5	0,5	16
Lombardia	191	20	7	0,6	10
Trentino-Alto Adige	4	657	72	0,3	29
Veneto	172	37	10	0,4	5
Friuli-Venezia giulia	20	432	11	0,8	31
Liguria	238	74	7	0,8	10
Emilia-Romagna	180	17	4	0,4	17
Toscana	200	28	12	0,9	15
Umbria	235	46	38	0,8	15
Marche	191	37	18	0,6	15
Lazio	257	31	7	0,4	9
Abruzzo	180	17	12	0,8	8
Molise	226	80	29	0,0	6
Campania	315	27	13	0,2	7
Puglia	228	34	11	0,2	3
Basilicata	310	49	35	0,0	10
Calabria	291	26	8	0,5	4
Sicilia	305	168	34	1,8	3
Sardegna	221	194	69	0,2	12
Italia	222	66	14	1	10
Coefficiente di variazione	0,4	3,6	1,4	1,5	0,8
rap max min	80,6	53,0	18,2		9,2

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Per sviluppare una analisi più significativa delle spese i comuni sono stati raggruppati, considerando, da un lato, la numerosità della popolazione (popolazione media nel 2005), misurata secondo cinque differenti classi; dall'altro, l'appartenenza del comune ad una data aggregazione territoriale (la regione di appartenenza) (tabella 12).

Tabella 12

Distribuzione dei comuni e della popolazione per regione e per classi dimensionali di popolazione (popolazione media 2005)

Regione	<= 5000		5.001-10.000		10.001-20.000		20.001-60.000		> 60.000		Totale	
	Comuni	Pop.	Comuni	Pop.	Comuni	Pop.	Comuni	Pop.	Comuni	Pop.	Comuni	Pop.
Valle d'Aosta	73	88.983					1	34.440			74	123.423
Piemonte	1.074	1.294.977	68	475.858	32	453.348	28	942.911	4	1.168.860	1.206	4.335.953
Lombardia	1.121	2.178.996	247	1.726.192	113	1.538.302	54	1.710.787	11	2.279.872	1.546	9.434.147
Trentino-Alto Adige	311	472.191	16	106.531	8	121.910	2	70.700	2	208.540	339	979.871
Veneto	320	814.801	144	1.021.275	83	1.099.559	29	846.742	5	936.756	581	4.719.132
Friuli-Venezia Giulia	159	299.564	37	253.450	18	235.235	3	115.147	2	303.104	219	1.206.498
Liguria	183	242.774	27	183.611	15	181.176	7	224.973	3	768.689	235	1.601.222
Emilia-Romagna	160	438.708	97	706.895	52	713.795	20	573.551	12	1.736.515	341	4.169.463
Toscana	137	332.160	65	477.813	47	642.718	27	823.744	11	1.332.637	287	3.609.071
Umbria	62	136.742	11	72.507	10	153.080	7	232.180	2	268.900	92	863.408
Marche	178	340.728	36	254.687	17	236.734	12	435.783	3	255.864	246	1.523.795
Lazio	255	458.084	55	396.951	30	427.491	33	1.143.702	5	2.861.148	378	5.287.375
Abruzzo	252	372.877	28	192.127	12	159.025	11	384.015	2	194.248	305	1.302.290
Molise	124	155.146	8	50.652	1	11.486	3	104.147			136	321.430
Campania	336	711.947	91	638.985	59	800.057	55	1.881.580	10	1.757.390	551	5.789.958
Puglia	86	230.448	62	433.221	61	871.909	40	1.354.751	9	1.179.515	258	4.069.843
Basilicata	97	194.578	22	135.114	10	137.641	1	59.276	1	68.708	131	595.316
Calabria	323	662.567	51	344.349	24	331.732	6	188.284	5	479.910	409	2.006.842
Sicilia	198	487.791	87	627.543	50	663.896	45	1.465.171	10	1.770.747	390	5.015.147
Sardegna	315	541.001	33	228.855	15	189.348	11	336.276	3	357.386	377	1.652.865
Italia	5.764	10.455.058	1.185	8.326.608	657	8.968.439	395	12.928.155	100	17.928.785	8.101	58.607.043

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Dal punto di vista dell'articolazione della spesa per le funzioni che caratterizzano i bilanci del comparto comunale³¹, le tabelle 13 e 14 mostrano l'andamento degli impegni della spesa corrente e della spesa in conto capitale con riferimento alle classi di popolazione individuate precedentemente. Il titolo I e il titolo II della spesa del bilancio dei comuni si articolano in dodici funzioni³²:

1. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella quale rientrano tra gli altri i servizi della gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione, la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali, l'ufficio tecnico, il servizio statistico);
2. funzioni relative alla giustizia;
3. funzioni di polizia locale;
4. funzioni di istruzione pubblica (nella quale rientrano tra le altre, le spese per la scuola materna, l'istruzione elementare e media, l'istruzione secondaria superiore);
5. funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali (biblioteche, musei e pinacoteche; valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali);
6. funzioni nel settore sportivo e ricreativo;
7. funzioni nel campo turistico;
8. funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
9. funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente;
10. funzioni nel settore sociale;
11. funzioni nel campo dello sviluppo economico;
12. funzioni relative a servizi produttivi. e alla

L'analisi delle funzioni che caratterizzano la spesa corrente dei bilanci comunali ripartite per classi di popolazione conferma per il totale della spesa corrente e per alcune funzioni (amministrazione, servizi produttivi) un andamento della spesa del tipo "ad U", con livelli di spesa minima intorno a classi di popolazione medie o medio-piccole³³.

³¹ Occorre precisare che nell'analisi non sono presenti i comuni della Valle d'Aosta in quanto hanno fornito per le spese finali solo l'analisi economica, avvalendosi della facoltà loro concessa esplicitamente dal decreto ministeriale di omettere quella funzionale.

³² L'articolazione delle spese dei bilanci comunali è stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 31 gennaio 1996.

³³ Il legame tra l'andamento delle spese correnti pro-capite dei comuni e l'ampiezza demografica viene approfondito dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica sia nel rapporto "Primi elementi per una valutazione di *benchmarking* della finanza pubblica degli enti locali", doc. 2007/5, sia nel Libro verde sulla spesa pubblica, doc. 2007/6 settembre 2007 (pag. 77). In tali rapporti si sottolinea come sulla spesa dei comuni più piccoli pesino le diseconomie di scala (da cui l'opportunità di incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la conduzione associata dei servizi), mentre al crescere della dimensione dei comuni il pacchetto di servizi

Tabella 13

Comuni - Distribuzione per classi di popolazione e funzione della spesa corrente. Anno -2005 - Impegni (valori pro capite in euro)

	<= 5000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-60.000	> 60.000	Totale
Amministrazione	311	227	221	233	303	266
Giustizia	0	1	1	5	11	5
Polizia locale	32	33	35	40	75	48
Istruzione	72	68	70	69	120	85
Cultura	17	19	22	27	44	28
Sport	12	12	13	12	16	13
Turismo	7	5	5	7	5	6
Viabilità e Trasporti	66	47	43	46	112	69
Ambiente	140	127	136	158	177	153
S. Sociali	74	89	100	106	173	118
Sviluppo Economico	4	5	7	9	13	8
Servizi Produttivi	10	8	13	14	7	10
Totale	746	642	667	726	1.056	810

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 14

Comuni - Distribuzione per classi di popolazione e funzione della spesa in conto capitale. Anno -2005 - Impegni (valori pro capite in euro)

	<= 5000	5.001-10.000	10.001-20.000	20.001-60.000	> 60.000	Totale
Amministrazione	195	113	144	138	1.163	459
Giustizia	0	2	2	2	6	3
Polizia locale	2	2	3	3	3	3
Istruzione	76	63	52	44	45	54
Cultura	38	20	23	23	35	29
Sport	60	39	35	25	24	34
Turismo	28	9	5	4	5	9
Viabilità e Trasporti	227	137	130	127	277	192
Ambiente	360	169	143	158	165	196
S. Sociali	61	39	36	27	33	38
Sviluppo Economico	38	18	20	14	8	18
Servizi Produttivi	24	8	8	3	9	10
Totale	1.111	619	600	566	1.775	1.046

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Dall'analisi della spesa corrente e della spesa in conto capitale su base pro capite emerge inoltre che, indipendentemente dalla classe di popolazione di appartenenza, le funzioni che presentano i valori di spesa pro capite più elevati sono quelle che riguardano l'amministrazione, la gestione del territorio e dell'ambiente, i servizi sociali e la viabilità e i trasporti.

pubblici offerto alla cittadinanza aumenta in volume e complessità, comportando un livello di spesa sempre crescente. Come osservato anche dall'ISAE questo andamento ad "u" sembra, quindi, trovare giustificazione nell'esistenza di costi fissi rilevanti per i comuni piccoli e di costi aggiuntivi per i grandi (Isae, Finanza Pubblica e Istituzioni, maggio 2008 pag. 3).

Con riferimento all'esercizio 2006 vengono presentati gli impegni di spese corrente (tabella 15) e gli impegni di spesa in conto capitale (tabella 16) tenendo conto della distribuzione territoriale (i dati dei singoli comuni vengono accorpati su base regionale) della spesa *pro capite*, distinta per le funzioni che caratterizzano il bilancio dei comuni.

Dal punto di vista dell'articolazione della spesa per categoria economica, con riferimento all'esercizio 2006, di seguito viene presentato un approfondimento delle principali voci economiche di spesa.

Il grafico 7 riporta, per il 2006, la spesa corrente *pro capite*, distinta per voce economica (spesa per il personale, per beni e servizi e altre spese correnti), dei comuni ripartiti per regione (i dati dei singoli comuni vengono accorpati su base regionale) e la media nazionale. Il grafico 8 propone le medesime informazioni presentate in termini di composizione percentuale.

Anche per il comparto comunale restano valide le considerazioni svolte per le province con riferimento ai fattori che determinano i differenziali nei livelli di spesa delle amministrazioni comunali nelle diverse regioni.

Tabella 15

Comuni - Distribuzione Territoriale della spesa corrente ripartita per funzioni. Anno -2006 - Impegni (valori pro capite in euro)

Regione	Amministra zione	Giustizia	Polizia locale	Istruzione	Cultura	Sport	Turismo	Viabilità e Trasporti	Ambiente	S. Sociali	Sviluppo Economico	Servizi Produttivi	Totale
Piemonte	250,8	5,1	48,4	100,5	26,0	16,5	6,4	70,8	132,4	129,6	8,0	3,2	797,7
Lombardia	235,8	4,3	46,5	92,5	29,6	13,8	2,7	59,3	128,4	154,3	4,3	6,5	778,1
Trentino-Alto Adige	392,8	4,9	43,2	121,8	61,4	44,1	13,4	110,5	182,4	176,4	9,1	45,0	1205,0
Veneto	229,6	3,2	32,0	73,5	28,2	16,1	3,6	73,9	74,6	117,9	6,1	22,7	681,2
Friuli-Venezia Giulia	318,2	4,7	39,0	88,0	48,3	25,6	5,8	52,1	130,2	243,4	7,9	8,9	972,0
Liguria	319,1	5,8	56,0	92,3	34,3	13,1	20,2	106,6	159,3	139,4	10,9	46,7	1003,5
Emilia-Romagna	252,7	3,8	43,1	113,7	44,0	17,2	5,7	57,8	93,1	181,0	8,9	11,2	832,2
Toscana	282,5	4,8	47,7	99,0	36,8	16,3	5,6	75,4	118,6	134,7	12,5	12,2	846,2
Umbria	275,9	5,4	37,8	72,3	35,2	13,6	11,0	80,9	128,3	108,5	11,0	18,7	798,4
Marche	242,3	3,6	34,5	78,9	32,3	18,2	7,1	72,0	119,4	122,1	9,0	17,5	756,9
Lazio	262,4	2,8	80,2	114,6	38,5	5,8	4,5	139,1	118,7	134,7	11,2	9,8	922,3
Abruzzo	237,0	5,9	38,3	67,7	15,1	12,2	6,0	60,4	149,7	67,6	7,1	9,4	676,5
Molise	272,7	5,8	40,8	60,9	17,1	9,4	6,7	67,4	205,0	77,6	7,7	4,1	775,3
Campania	282,2	3,3	53,0	51,6	10,6	5,6	2,7	58,8	190,0	80,8	6,4	1,5	746,5
Puglia	198,7	8,1	44,1	52,0	12,5	6,2	3,0	52,9	138,3	77,5	10,3	3,1	606,8
Basilicata	273,1	8,3	40,7	67,5	11,9	9,4	2,6	73,2	124,3	73,4	5,6	7,2	697,1
Calabria	263,9	7,4	37,7	48,6	19,0	6,1	4,6	47,7	185,0	39,1	5,1	3,2	667,5
Sicilia	306,2	7,7	49,9	58,7	19,0	10,0	8,2	53,0	170,8	109,7	9,5	1,6	804,2
Sardegna	282,3	4,1	40,9	61,8	28,7	11,2	10,0	42,0	203,6	182,1	8,8	6,3	881,6
Italia	261,2	4,8	48,0	82,2	27,8	12,6	5,4	70,5	137,1	126,1	8,0	9,6	793,4
Coefficiente di variazione	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8	0,3	0,3	0,4	0,3	1,4	0,2
rap max min	2,0	3,0	2,5	2,5	5,8	7,8	7,6	3,3	2,7	6,2	2,9	32,1	2,0

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 16

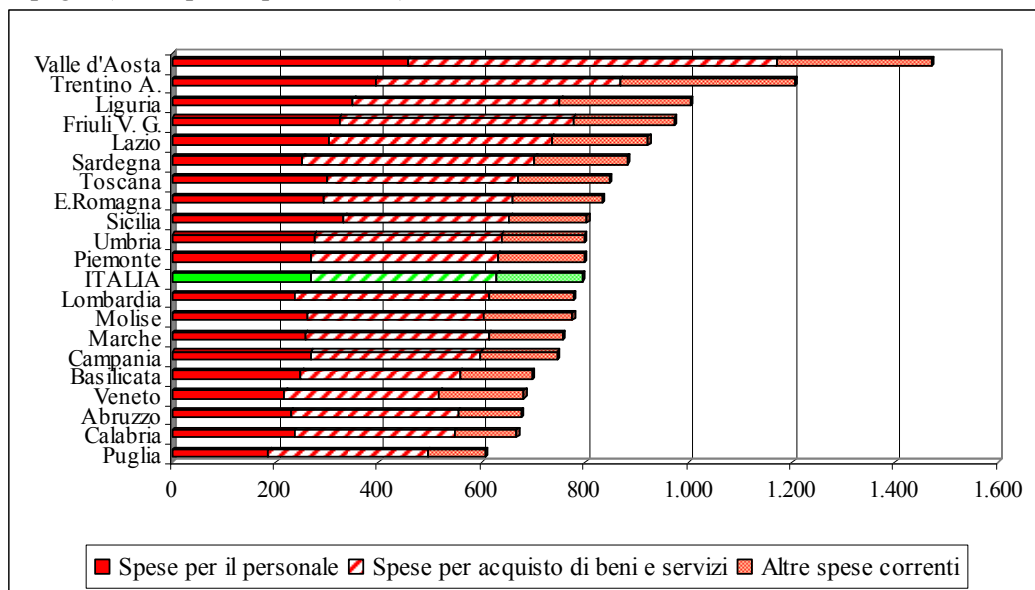
Comuni - Distribuzione Territoriale della spesa in conto capitale ripartita per funzioni. Anno -2006 - Impegni (valori pro capite in euro)

Regione	Amministr azione	Giustizia locale	Polizia	Istruzione	Cultura	Sport	Turismo	Viabilità e Trasporti	Ambiente	S. Sociali	Sviluppo Economico	Servizi Produttivi	Totale
Piemonte	165,7	1,3	1,6	29,1	25,1	19,5	14,9	80,7	70,8	18,3	5,9	0,6	433,5
Lombardia	778,0	0,6	2,7	36,2	17,6	14,2	1,0	100,0	66,1	18,9	5,3	8,2	1.048,9
Trentino-Alto Adige	157,8	0,6	1,7	122,4	51,8	58,9	15,0	176,2	234,5	67,8	45,9	24,4	956,9
Veneto	93,4	0,9	1,5	33,4	11,4	19,7	1,5	91,1	44,4	17,3	2,0	1,9	318,6
Friuli-Venezia Giulia	239,0	0,6	0,9	37,7	14,9	27,1	4,3	87,0	81,2	17,2	8,8	3,0	521,7
Liguria	103,4	1,7	1,4	16,7	6,1	14,2	8,6	99,7	73,0	14,1	2,1	3,3	344,6
Emilia-Romagna	108,5	0,3	1,8	32,5	14,6	14,4	1,7	97,1	56,4	23,0	4,9	2,1	357,2
Toscana	98,8	0,4	1,5	29,3	14,0	9,9	2,9	82,4	65,0	16,9	5,7	3,1	330,0
Umbria	210,5	0,4	0,3	28,7	16,0	8,0	6,3	165,0	238,0	23,6	9,2	1,2	707,3
Marche	87,2	0,2	0,6	26,3	7,1	15,7	2,2	72,4	87,2	26,6	4,5	4,6	334,7
Lazio	45,7	0,1	1,2	16,9	10,1	11,4	2,2	222,7	90,4	17,0	4,2	2,6	424,5
Abruzzo	51,9	1,1	0,8	29,7	11,8	21,1	5,3	99,4	106,3	16,5	7,4	22,8	373,9
Molise	39,7	0,6	3,1	61,0	19,0	25,3	4,5	87,1	237,3	20,6	27,4	8,5	534,2
Campania	51,0	0,4	0,8	20,0	9,8	15,8	6,1	115,7	177,2	14,2	11,9	7,2	430,1
Puglia	84,9	0,9	1,9	19,4	19,5	8,3	9,2	75,8	120,5	12,9	20,4	3,5	377,2
Basilicata	60,2	0,6	1,3	39,8	19,0	26,5	20,3	106,5	220,4	18,8	14,7	1,2	529,3
Calabria	33,7	1,0	0,7	21,3	21,2	17,7	4,9	72,9	98,0	13,4	8,0	3,5	296,3
Sicilia	59,0	1,0	1,1	11,4	6,7	9,2	2,3	49,1	60,4	13,9	10,6	2,5	227,4
Sardegna	92,1	0,4	1,5	23,6	18,7	12,4	8,5	115,7	166,9	25,7	18,2	4,2	487,7
ITALIA	201,1	0,7	1,5	27,9	14,9	15,2	4,8	104,1	94,1	18,3	8,5	4,8	496,0
Coefficiente di variazione	0,8	0,6	0,4	0,9	0,7	0,8	1,1	0,4	0,7	0,7	1,2	1,4	0,4
rap max min	23,1	23,2	9,8	10,7	8,5	7,3	20,5	4,5	5,4	5,3	22,4	41,9	4,6

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 7

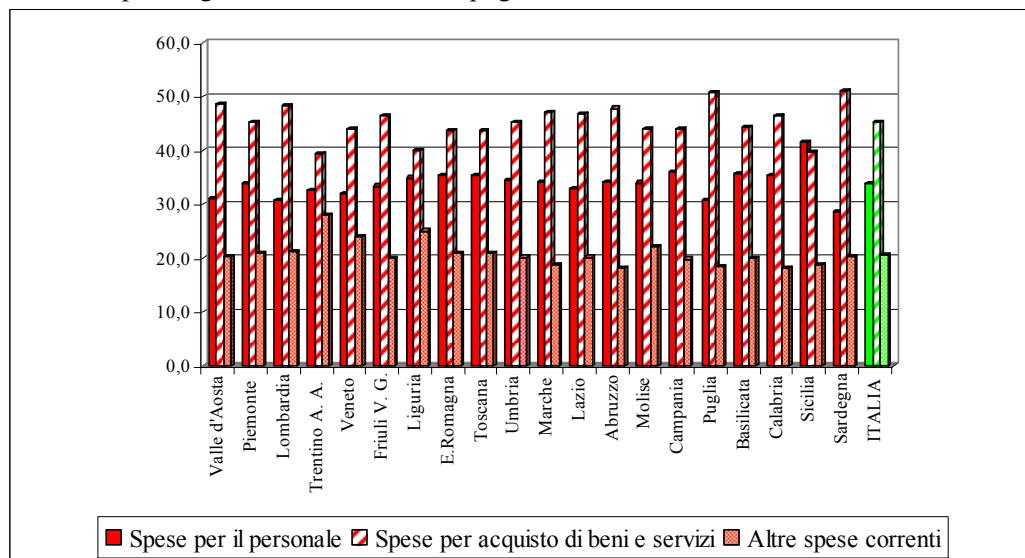
Spese correnti delle Amministrazioni comunali distribuite per Regione. Anno -2006- Impegni (valori *pro capite* in euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico 8

Composizione percentuale delle spese correnti delle Amministrazioni comunali distribuite per Regione. Anno -2006- Impegni



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

4. Il finanziamento delle autonomie territoriali. I modelli di perequazione

Nei paesi con una forma di finanza decentrata spesso sussiste, per alcuni livelli di governo, un'imperfetta corrispondenza tra entrate e uscite. Tale asimmetria genera cd. *gap* fiscali sia di tipo verticale, che di tipo orizzontale³⁴ e suggerisce la definizione di meccanismi per l'assegnazione delle risorse che, riducendo parzialmente o totalmente tali divari, risultino più equi e finanziariamente sostenibili.

La copertura del *gap* fiscale potrebbe essere effettuata semplicemente assegnando a ciascun governo locale un trasferimento pari alla differenza tra spese effettive e risorse effettive; la teoria economica ha, peraltro, evidenziato come, dall'adozione di schemi di questo genere, potrebbero derivare comportamenti opportunistici dei governi sub-centrali. Per tale motivo sono state sviluppate analisi specifiche dirette ad individuare parametri e indicatori adatti a costituire la base dei meccanismi di perequazione, nonché per governare l'assegnazione delle risorse e l'allocazione dei trasferimenti. I principali meccanismi sono quelli dei fabbisogni di spesa e quello delle capacità fiscali.

4.1 La nozione di fabbisogno nella teoria economica

L'individuazione dei fabbisogni di spesa rappresenta una pratica diffusa in diversi paesi e costituisce sia la base per la determinazione di regole sulla spesa che guidino la definizione delle politiche di bilancio (nonché l'implementazione del bilancio stesso), sia il punto di partenza per definire l'ammontare di risorse che spettano ai livelli di governo sub-centrali (sia mediante trasferimenti, sia con modelli perequativi rispetto alla assegnazione di risorse proprie).³⁵

In particolare, con riferimento alla modalità di finanziamento degli enti sub-centrali, la definizione dei fabbisogni di spesa ha costituito e continua a rappresentare un elemento determinante in molti sistemi istituzionali. La letteratura in materia³⁶ sottolinea come un approccio corretto alla valutazione dei fabbisogni di spesa degli enti sub-centrali dovrebbe essere

³⁴ L'entità del *gap* fiscale verticale dipende dall'allocazione delle funzioni di entrata e di spesa fra governo centrale e governi locali. L'entità del *gap* orizzontale dipende dal grado di eterogeneità esistente fra i territori locali.

³⁵ Per un ulteriore approfondimento sulle modalità di utilizzo del fabbisogno di spesa, nonché per una rassegna sulle pratiche di utilizzo nei principali paesi si veda J. Alm e J. Martinez-Vazquez: "On the use of budgetary norms as a tool for fiscal management" Andrew Young School of Policy Studies, Maggio 2002.

³⁶ Si veda Moore e Rhodes: "The Standard Expenditure Approach to the Assessment of Local Authority Needs", OECD Publications, 1981, vol.4, pp.175-227.

disegnato nel rispetto dei criteri di legalità, coerenza/razionalità, fattibilità e semplicità. Più in particolare, l'implementazione di tale meccanismo dovrebbe essere coerente con le disposizioni legislative che governano l'assegnazione di funzioni tra livelli di governo, avvenire all'interno di una cornice che consideri gli obiettivi del paese, essere costruito nella consapevolezza dei dati disponibili, nonché risultare facilmente comprensibile a tutte le parti coinvolte.

Nello specifico, la definizione di misure di spesa locale che favoriscano comportamenti efficienti dei governi sub-centrali viene sviluppata ricorrendo alla nozione di fabbisogno *standard*. Teoricamente un valore *standard* è un valore oggettivo, confrontabile e che incorpora al tempo stesso un criterio di efficienza. Il criterio del fabbisogno *standard* presenta tuttavia numerosi aspetti che sono ancora oggetto di dibattito³⁷. Uno dei punti cruciali consiste nell'approfondire come debba avvenire la costruzione di tali *standard*, ovvero come pervenire a un'accurata valutazione dei fabbisogni di spesa.

Sotto il profilo della teoria economica, i concetti di fabbisogno di spesa e di spesa *standard* non sono sempre definiti in modo univoco³⁸. Alcuni studiosi fanno riferimento a comportamenti medi di spesa che devono però trovare riscontro in fattori oggettivi esogeni, altri definiscono la spesa *standard* per abitante mettendola in relazione a variabili ritenute a priori le determinanti dei fabbisogni di spesa dei singoli enti, altri ancora definiscono la spesa *standard* come il livello di spesa pro-capite che consente la fornitura di un livello di servizi considerato *standard*.

Il termine fabbisogno di spesa può essere generalmente messo in relazione con due vincoli³⁹: il primo vincolo concerne il legame risorse e impieghi (le risorse disponibili a livello locale non dovrebbero eccedere gli impieghi), il secondo vincolo è di tipo tecnologico ed è rappresentato dalla funzione di produzione dei beni pubblici locali.

In tale ambito, risulta utile comprendere quali siano i diversi fattori che influenzano il fabbisogno di spesa. Una prima distinzione è quella basata su fabbisogni *location-specific* e *non location specific*. I primi fanno riferimento a fabbisogni di spesa imputabili alle specifiche caratteristiche di un territorio (ad esempio, le caratteristiche geografiche dell'ente), mentre i

³⁷ Si veda The Copenhagen workshop 2007: "*Measuring Local Expenditure Needs*".

³⁸ Si veda: ISAE; "L'individuazione di un *benchmark* per il fabbisogno di spesa dei Comuni italiani: una analisi per gruppi omogenei, Rapporto ISAE: Finanza pubblica e Istituzioni, Maggio 2008.

³⁹ Si veda: U. Galmarini e L. Rizzo: "*Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni*", La Finanza pubblica italiana, Rapporto 2008, pag. 254-257.

secondi fanno riferimento a un insieme di fabbisogni che accomunano più governi locali.

Un'altra distinzione nell'individuazione dei fabbisogni prende in considerazione la domanda e il costo dei servizi pubblici (rispettivamente *demand needs* e *cost needs*). Se si considera la domanda di servizi, il riferimento è ai destinatari dei servizi stessi, ovvero per la valutazione di un fabbisogno pro-capite può essere utile individuare chi effettivamente ha la facoltà di richiedere un certo tipo di servizio (universo rilevante); tale distinzione può essere ad esempio riferita al numero di fruitori o alle caratteristiche dei possibili utilizzatori. Relativamente alla domanda, quindi, può accadere che, per la valutazione di un fabbisogno, l'universo rilevante sia l'intera popolazione locale (questo accade per esempio per i servizi ospedalieri, i quali sono in molti paesi disponibili per l'intera popolazione), oppure solo una quota di essa (questo accade per le scuole, in tal caso la popolazione rilevante è un sottoinsieme della popolazione totale).

Inoltre, differenti caratteristiche nella composizione territoriale della popolazione possono generare fabbisogni diversi; si pensi, ad esempio, a come possa influire sulla domanda di servizi l'età dei fruitori o la composizione etnica di un territorio. Un altro aspetto, sempre legato alla domanda di servizi, riguarda le esternalità; nello specifico, ci si riferisce all'effetto netto di due fattori: la domanda di servizi locali da parte della popolazione non residente nell'ente locale di riferimento e la domanda di servizi locali offerti da enti locali adiacenti da parte della popolazione residente nell'ente di riferimento.

Diversamente, se la valutazione di un fabbisogno vuole essere legata alla fornitura di un determinato livello di servizio, la componente di costo assume un ruolo fondamentale. Si pensi, ad esempio, all'istruzione e a come può variare il costo di fornitura del servizio di istruzione a seconda che ci si riferisca all'istruzione di base o a quella specialistica; maggiore è il livello del servizio di istruzione da fornire (o minore è il numero dei componenti delle classi scolastiche) e maggiori sono i costi connessi ai servizi richiesti (per esempio, la necessità di laboratori specifici). Un altro aspetto che influisce sul costo della fornitura di un determinato livello di servizio è, ad esempio, legato alla distribuzione della popolazione sul territorio locale (a parità di condizioni, uno stesso servizio, per essere garantito allo stesso livello, può avere costi diversi se la fornitura di tale servizio è indirizzata ad una popolazione più concentrata sul territorio o maggiormente dispersa; anche il grado di urbanizzazione è una variabile che influisce sul costo di un servizio, si pensi, ad esempio, a come un'elevata urbanizzazione implichi la fornitura di servizi accessori e il potenziamento dei servizi esistenti). Sempre con riferimento ai fattori di costo, si evidenzia come la presenza di economie di scala o di costi degli *input* più bassi (ad esempio, la

disponibilità in loco di determinate materie prime) influisca ancora una volta nella fornitura di un determinato livello di servizio.

Inoltre, mentre nella trattazione teorica la distinzione tra *demand needs* e *cost needs* è utile per comprenderne i tratti peculiari, nell'esperienza concreta è più facile osservare come nella fase di individuazione di un fabbisogno si pervenga a considerare entrambe le componenti. La fornitura di servizi ospedalieri specializzati (per effettuare un'operazione al cuore sono necessarie attrezzature e personale specializzato) implica, infatti, la considerazione di fattori di costo (la fornitura di un servizio specializzato è particolarmente costosa e per tale motivo, in genere, disponibile su territori in cui sono presenti già grandi strutture mediche specializzate) ma anche fattori di domanda (è evidente come la domanda del servizio specializzato possa provenire anche da popolazioni adiacenti all'ente locale che fornisce il servizio).

Infine, la letteratura sottolinea come non tutte le funzioni possono essere oggetto di valutazione; alcuni studi sottolineano, ad esempio, le criticità connesse ad approcci che includono nella valutazione dei fabbisogni *standard* gli *specific-location needs*. Analogamente la scelta di un approccio deve tener conto della natura della spesa (fabbisogno di spesa corrente, in conto capitale o fabbisogno di spesa complessivo) e del numero di enti sub-centrali per cui si ritiene necessaria la determinazione del fabbisogno, tenendo conto anche del costo connesso con l'elaborazione di tali valutazioni. Ovvero è opportuno chiedersi se per una funzione, svolta da un numero elevato di enti, ma che occupa un ruolo marginale nel bilancio degli enti, è economicamente vantaggioso introdurre processi di valutazione (inevitabilmente costosi) sul fabbisogno di spesa.

4.2 I criteri per l'individuazione dei fabbisogni: approcci a confronto

Un'estesa varietà di approcci alla valutazione dei fabbisogni può essere individuata nella letteratura economica, nonché desunta dall'esperienza internazionale⁴⁰.

⁴⁰ Il sistema australiano, ad esempio, ha dedicato una grande attenzione alla definizione dei fabbisogni di spesa, in particolare l'esperienza maturata nel corso degli anni da tale paese consente di individuare alcuni metodi generali. E' importante ricordare che la trattazione seguente è a scopo puramente illustrativo e che accanto agli approcci individuati esistono criteri alternativi alla valutazione dei fabbisogni quali, ad esempio, il riferimento a *best practices* che eleggono a *standard* di un servizio il livello offerto dall'ente locale più ricco/efficiente, o ancora il riferimento alla determinazione di un livello minimo di servizio da utilizzare come *standard*.

Una prima categorizzazione, introdotta nella letteratura, separa gli approcci alla valutazione dei fabbisogni sviluppati partendo dai valori di spesa, storica o effettiva, da quelli che non considerano i valori di spesa, adottando variabili ad hoc.

Analogamente, un'altra differenza sostanziale concerne la metodologia adottata, distinguendo tra: 1) Approcci sviluppati tramite l'ausilio di analisi econometriche, cioè effettuando regressioni che permettono di individuare la relazione statistica che lega la spesa, variabile dipendente, ad una serie di determinanti; 2) Approcci che determinano i fabbisogni di spesa partendo dall'individuazione di indicatori, definendo a priori un legame tra le varie determinanti della spesa e la spesa stessa (ovvero non utilizzando analisi di regressione per determinare il peso con cui ciascuna determinante influisce sulla spesa).

Nella scelta dell'approccio metodologico il livello di disponibilità dei dati assume un ruolo cruciale. Ai fini della determinazione dei fabbisogni di spesa, infatti, i dati utilizzati dovrebbero essere disponibili per ciascun ente sub-centrale, dovrebbero essere comparabili, il più possibile aderenti con i fabbisogni reali, nonché dovrebbero essere aggiornati periodicamente.

Tenendo conto anche delle diversità sopraevidenziate, si presentano sinteticamente i principali approcci metodologici⁴¹:

1. approccio basato su valori storici di spesa "*lagged expenditure values*" o valori di spesa corrente (attuale) "*Actual*"
2. approccio "*equality*" in cui si assume che il livello di fabbisogno delle giurisdizioni locali sia identico; o "*equal per capita*";
3. approccio "*Weighted indexes of Relative Need*" basato sulla stima di indicatori dei fabbisogni di spesa relativi;
4. approccio top-down;
5. approccio bottom-up;
6. Representative Expenditure Systems (RES); RES basato su regressioni.

1) *Lagged expenditure values*: approccio basato sulla spesa storica e generalmente applicato in contesti in cui non si dispone di una base dati adeguata e di un "*conceptual framework*" (es. LDTC); semplice e poco costoso, indicato nel breve periodo ma non adatto per misurare i fabbisogni di spesa nel lungo periodo. L'utilizzo è indicato nelle fasi di transizione verso la sperimentazione di nuovi sistemi di

⁴¹ Si veda: J.Boex e J.Martinez-Vazquez: "*Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons*", Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers, J. Martinez-Vazquez e B. Searle, 2007; Ehtisham Ahmad "*Financing decentralized expenditures. An international Comparison of Grants*", 1997, cap.3 pag.43-46.

finanziamento; generalmente dopo un periodo di due o tre anni, dovrebbe essere introdotto un approccio più avanzato. Fabbisogni fondati su valori di spesa passati rischiano, infatti, di non cogliere importanti cambiamenti (ed esempio variazioni demografiche) e soprattutto di mantenere le inefficienze connesse alla fornitura dei servizi. L'indicizzazione all'inflazione e/o a una serie di altri parametri viene spesso utilizzata per superare i problemi connessi con l'obsolescenza implicita in un approccio basato sulla spesa storica. Anche la scelta di ridefinire la base storica dopo un periodo prefissato rappresenta una possibile soluzione al problema dell'obsolescenza.

- 2) *Equality*: assegna una somma uguale a ciascun ente. Approccio fondato sull'ipotesi che tutti i governi sub-centrali abbiano lo stesso livello di fabbisogno di spesa, indipendentemente dal numero di abitanti o dalle caratteristiche del territorio; utilizzato in contesti in cui l'informazione sulla finanza locale è quasi assente; semplice e trasparente ma il cui utilizzo non è auspicabile nemmeno nel breve periodo. Un approccio così disegnato non incoraggia economie di scala e incentiva la frammentazione. In assenza di dati accurati sulla popolazione una possibile soluzione viene indicata nell'individuazione di categorie di popolosità da attribuire alle diverse giurisdizioni.

Per capita equality: assegna una somma uguale in termini pro-capite a ciascun ente. Approccio simile ma da preferire all'approccio "*equality*", poiché costruito su base pro-capite; fondato sempre sull'ipotesi che in assenza di basi dati la migliore approssimazione dei bisogni locali sia garantita assicurando a ciascuna giurisdizione un uguale livello di fabbisogno, in questo caso pro-capite.

- 3) *Weighted Indexes of relative need*: approccio tra i più diffusi, articolato su più fasi e basato sull'individuazione di indicatori di fabbisogno relativo, costruiti considerando una serie di fattori⁴² ritenuti alla base delle differenze nei fabbisogni di spesa (o alla base dei differenziali di costo nella fornitura di uno *standard* di servizio). La lista dei fattori, inclusi con un peso specifico nella costruzione dell'indice, dipende dalla disponibilità dei dati; l'indicatore più semplice si basa su due fattori (ad esempio, il numero di abitanti e la dimensione del territorio). Elementi di decisione politica influenzano la quantificazione dei fabbisogni di spesa *index-based*, sia influenzando i fattori da includere/escludere, sia intervenendo sui

⁴² Ad esempio, per gli enti locali, indicatori di fabbisogno specifici sono la popolazione residente (parametro demografico); l'altimetria ed eventualmente la vicinanza ad una zona costiera (geografico); la quota di popolazione giovane o anziana, il grado di turisticità, la quota di disoccupati, quella di popolazione al di sotto della soglia di povertà (socio-economici).

relativi pesi. Una lista troppo ampia di fattori può rendere eccessivamente onerosa e difficile la misurazione, nonché ridurre la trasparenza. Un aggiornamento anche annuale dei fattori in presenza di una buona qualità dei dati, è consigliato.

A carattere esemplificativo si indicano le sei fasi di un approccio tra i più diffusi e riconducibile all'approccio generale "*Weighted Indexes of relative need*":

- nella prima fase, si determina a livello aggregato il fabbisogno di spesa per il comparto sub-centrale. L'individuazione dell'aggregato di spesa può basarsi su valori di spesa storica o su dati contenuti nelle previsioni di bilancio;
 - successivamente, si perviene all'individuazione di una serie di fattori che possono influire sul fabbisogno di spesa (ad esempio: popolazione, collocazione geografica, caratteristiche infrastrutturali, ecc.);
 - si determinano, in seguito, per ciascun ente locale i valori relativi dei fattori individuati precedentemente (ad esempio popolazione locale/popolazione totale);
 - a ciascun indicatore viene, poi, attribuito un peso che ne determina l'importanza relativa, facendo in modo che la somma dei pesi sia pari a uno. In alcuni casi la scelta dei pesi è il frutto della contrattazione fra il governo centrale e i governi locali, in altri casi può derivare dal lavoro di una commissione indipendente⁴³. I pesi possono anche essere calcolati con l'ausilio di tecniche statistiche (tale scelta avvicina l'approccio *weighted indexes of relative needs* a un approccio RES);
 - si utilizzano i pesi per determinare l'indice di fabbisogno di ogni governo locale;
 - infine, si individua il fabbisogno di spesa relativo di ogni governo locale moltiplicando l'indice di fabbisogno identificato nella fase precedente per il fabbisogno aggregato del comparto sub-centrale.
- 4) *Per Client expenditures norms (top-down)*: approccio che misura il fabbisogno di spesa partendo dalle risorse complessive disponibili; relativamente semplice sia per quanto concerne l'acquisizione dei dati sia in relazione all'implementazione del processo. Costruito partendo dall'ammontare di risorse che il governo centrale decide di allocare ai governi sub-centrali per lo svolgimento di una determinata funzione e successivamente calcolato ripartendo le risorse di ogni funzione su base pro-capite (la ripartizione può avvenire anche in base all'universo rilevante e non in base all'intera popolazione) con lo scopo di creare una regola di spesa. La regola di spesa costituisce il mezzo per determinare il fabbisogno di spesa per ogni governo

⁴³ Un esempio di applicazione di un criterio di ponderazione di tipo politico dei diversi indicatori di fabbisogno è rappresentato dall'Australia dove una Commissione indipendente stabilisce i pesi percentuali da attribuire a tre specifici indicatori di fabbisogno, rappresentati dalla quota di disoccupati, di giovani e di famiglie monoparentali.

locale. In alcuni casi il fabbisogno può essere aggiustato, tramite l'utilizzo di indici, per tener conto di differenze territoriali nel costo di fornitura di un servizio. L'approccio *top-down* garantisce la sostenibilità dei fabbisogni individuati. Alcune problematiche connesse con un approccio top-down riguardano la possibilità che non ci sia perfetta coerenza con i fabbisogni reali e l'eventualità che un processo di individuazione dei fabbisogni così disegnato sia scarsamente trasparente (soprattutto quando vengono individuati indici per tener conto delle specificità territoriali).

- 5) *Bottom-up expenditure norms*: approccio che misura il fabbisogno di spesa partendo dalle attuali spese dei governi sub-centrali o da un paniere standardizzato di servizi offerti dai governi sub-centrali. Fondato sull'individuazione dettagliata dei costi degli *input* necessari per fornire un livello di servizio *standard*. Questo tipo di approccio richiede, tuttavia, un numero elevato di informazioni (informazioni di costo per tutti i fattori che influiscono sulla spesa) e allo stesso modo può non essere coerente con la programmazione finanziaria. Una corretta applicazione di tale approccio necessita, inoltre, una puntuale definizione di che cosa s'intenda per livello *standard*. Infatti, soprattutto in paesi unitari, il governo centrale determina una serie di *standard* nazionali o minimi che devono essere garantiti dai livelli sub-centrali. La quantificazione in termini monetari di tali *standard*, che generalmente sono definiti come dati fisici, richiede un elevato numero di informazioni circa il costo degli *input*.
- 6) *Representative Expenditure System*: approccio complesso, articolato su più fasi; sviluppato per pervenire alla costruzione di un indicatore di fabbisogno di spesa che consideri sia i principali fattori che possono influire su determinate categorie di spesa (es. per la spesa in educazione il numero di studenti), sia i fattori di costo, sia il livello di spesa corrente.

Una serie di paesi ha implementato approcci innovativi - cd *performance-based approach* - all'identificazione dei fabbisogni di spesa. Tali approcci, utilizzati soprattutto finora per la determinazione dei fabbisogni di spesa al fine delle analisi di bilancio, abbandonano le tecniche tradizionali, fondate sull'individuazione dei fattori ritenuti in grado di influire sui fabbisogni di spesa, a favore di approcci *performance-based*. Tali approcci identificano nell'analisi degli obiettivi e dei risultati (nonché nelle risorse necessarie per raggiungere i risultati stessi) delle unità di governo lo strumento più efficace per la determinazione dei fabbisogni di spesa.

Nello specifico, l'approccio *performance-based* si fonda sulla valutazione del rapporto costo-beneficio, sia connesso ad uno specifico programma di governo, sia relativo alla fornitura di un determinato servizio pubblico. In molti casi, tuttavia, l'identificazione precisa delle variabili che consentono l'ottenimento di un determinato risultato è complessa; inoltre, potrebbe non esserci sempre l'incentivo da parte degli enti sub-centrali nel fornire indicazioni precise sui risultati ottenuti (ad esempio se il governo locale ottiene risultati limitati non ha incentivi nel fornire informazioni trasparenti sulle motivazioni).

Alcuni paesi stanno, infine, sperimentando l'introduzione di accordi formali sui *performance targets* (*performance contracts*); tali accordi prevedono l'indicazione puntuale del risultato che il governo sub-centrale si impegna a raggiungere dato un determinato ammontare di risorse.

4.3 La perequazione sulle capacità fiscali

La capacità fiscale è un altro dei parametri frequentemente utilizzati nei modelli di perequazione. Nella definizione maggiormente utilizzata la capacità fiscale rappresenta il gettito che un ente territoriale è potenzialmente in grado di raccogliere attraverso la tassazione di basi imponibili locali.

Le disuguaglianze di gettito regionale pro-capite derivano, in genere, da fattori non-discrezionali, quale la diversa consistenza delle basi imponibili, legata alle differenze nella manifestazione oggettiva soggetta a tassazione, (ad esempio, la diversa distribuzione del reddito fra i vari territori o i differenziali di consumo). Allo stesso tempo, la diversità delle basi imponibili può essere spiegata anche da un fattore discrezionale chiamato sforzo fiscale. Esso rappresenta un indicatore del grado di utilizzo della base imponibile potenziale dei tributi locali ed è influenzato dalla definizione della base imponibile stessa, all'aliquota applicata così come alle esenzioni e alle agevolazioni previste.

Le misure della capacità fiscale territoriale dovrebbero essere in grado di isolare dal gettito dei tributi propri, l'effetto dei fattori discrezionali.

Nella letteratura si ritrovano diverse metodologie per il calcolo della capacità fiscale. La misura più immediata è quella rappresentata dal gettito corrente dei tributi destinati al finanziamento delle spese degli enti territoriali. Questa metodologia può essere utile quando non vi sono dati disponibili o quando le aliquote e le basi imponibili sono decise dal livello centrale e risultano quindi omogenee per tutti gli enti territoriali. Negli altri casi, questo tipo di criterio premierebbe quegli enti locali che a fronte di uno sforzo fiscale minore (ovvero dell'applicazione di un'aliquota più bassa

della media o dell'utilizzo di una base imponibile più ristretta) risulterebbero con un divario fiscale più ampio e potrebbero, di conseguenza, ricevere quote di fondo perequativo più alte.

Un'altra metodologia consiste nell'utilizzare una variabile che riflette la capacità fiscale (*proxy*), come il PIL regionale o il reddito pro-capite, con l'obiettivo di misurare le potenzialità di gettito delle tasse locali.

La metodologia più raffinata, detta "Sistema di entrata rappresentativo", consiste nel calcolare, per ogni tipologia di imposta locale, un'aliquota *standard* ossia identica, nella sua definizione, per tutti gli enti (di solito calcolata come rapporto tra la somma del gettito degli enti sub-centrali e una base imponibile standardizzata⁴⁴). Successivamente, tale aliquota viene moltiplicata per la base imponibile *standard* locale, giungendo a determinare il gettito standard.

La capacità fiscale pro-capite dell'ente territoriale è ottenuta dalla somma del gettito *standard* delle imposte considerate diviso il totale della popolazione locale.

Tale metodologia è estremamente accurata in quanto tiene conto del gettito delle diverse imposte rapportato ad una base imponibile standardizzata, in modo che le differenze interregionali siano dovute solamente a fattori non imputabili alle scelte del governo locale.

Essa però richiede una serie di stime per la regionalizzazione (su tale punto si veda il capitolo 5) e la standardizzazione delle basi imponibili e un'ampia disponibilità di dati.

La perequazione può essere totale o parziale a seconda che si provveda o meno a finanziare integralmente la differenza fra la capacità fiscale della singola regione e la capacità media. Nel primo caso, si integra completamente la differenza di gettito pro capite rispetto alla media nazionale; nel secondo caso, si integra la capacità fiscale regionale per una quota percentuale della differenza rispetto alla media nazionale.

⁴⁴ Per la costruzione della base imponibile standard possono utilizzarsi valori di base imponibile procapite medi nazionali (o di un sottoinsieme di enti ritenuto rappresentativo), scontando l'applicazione delle deduzioni o detrazioni applicate in media dagli enti considerati, ovvero può calcolare la base imponibile applicando le agevolazioni minime previste da parametri normativi.

La formula seguente, che riprende la perequazione parziale già prevista nel D.Lgs. 56/2000, aiuta a comprendere meglio i due concetti:

$$\text{Risorse perequative} = b(t - t_j)$$

dove t rappresenta la media delle capacità fiscali pro-capite regionali, t_j è la capacità fiscale pro capite della regione j (che ha una capacità fiscale inferiore alla media e per la quale, quindi $(t - t_j)$ è positivo) e b è la percentuale del differenziale fra queste due grandezze, su cui opera la perequazione.

Nel caso di perequazione totale, b risulterebbe pari a 1 e non vi sarebbe più alcuna differenziazione nelle risorse pro-capite attribuite alle singole regioni, che riceverebbero ciascuna una quota pari alla capacità fiscale media.

4.4 Fabbisogni e capacità fiscale nel disegno di legge delega

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, nel definire, all'articolo 2, i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali prevede il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

- del fabbisogno *standard* per il finanziamento delle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione;
- delle capacità fiscali per le altre funzioni.

Il disegno di legge delega di federalismo fiscale implica quindi meccanismi diversificati, prendendo a riferimento un modello di perequazione basata sul fabbisogno di spesa, associato alla definizione dei costi *standard* per la determinazione delle modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, nonché un modello di perequazione sulle capacità fiscali per le altre funzioni.

Le regioni

Con riferimento alle regioni, l'articolo 6 (comma 1, lettera b) sottolinea che, nell'attuazione della delega, le spese riconducibili ai livelli essenziali siano determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni⁴⁵. Anche nella definizione della spesa e del

⁴⁵ La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione). Per un approfondimento sulla definizione

relativo finanziamento per il trasporto pubblico locale, si indica quale parametro la fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale, nonché dei costi *standard* (lett. c).

L'articolo 7, esponendo i principi e i criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo, conferma che le risorse del fondo devono finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese riconducibili al vincolo dell'art.117, secondo comma, lettera m), calcolate ai costi *standard* e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati (determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria, nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale), in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni (comma 1, lett. c).

Relativamente ai criteri di perequazione delle altre funzioni regionali, diverse da quelle essenziali, il ddl prevede che questa avvenga prendendo come riferimento le capacità fiscali regionali. Viene, quindi, istituito un fondo perequativo cui contribuiscono le regioni con capacità fiscale superiore alle media nazionale, che devolvono al fondo una quota delle risorse loro assegnata. Le regioni con capacità fiscale inferiore alla media partecipano al riparto del fondo perequativo (per un approfondimento su tale punto si veda il paragrafo 9.2).

Gli enti locali

Relativamente agli enti locali, l'articolo 9 (comma 1, lett. b) indica che le modalità per cui il finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate, debba avvenire in modo da garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard*. Alla lettera c) del medesimo comma si precisa che, per le funzioni non fondamentali, il finanziamento incentrato sul gettito dei tributi propri verrà integrato con un fondo perequativo basato sulle capacità fiscali.

L'articolo 11, peraltro - elencando i principi e i criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei due fondi perequativi, uno destinato alle province e l'altro ai comuni - non riprende la doppia articolazione del fondo in base al carattere fondamentale o meno delle funzioni il cui finanziamento è oggetto di perequazione, ma indica che la ripartizione del fondo debba

e sull'evoluzione dei Lep si veda " I livelli essenziali delle prestazioni" Quaderni Formez n° 46, Giugno 2006.

avvenire in base a due indicatori, uno di fabbisogno finanziario e uno di infrastrutture.

Il criterio di perequazione viene quindi basato su indicatori di fabbisogno (diversamente articolati per la spesa di parte corrente e di conto capitale⁴⁶), mentre sembrerebbe scomparire l'indicatore di capacità fiscale richiamato dall'articolo 9 in relazione alle funzioni diverse da quelle fondamentali (per un approfondimento su tale punto si veda il capitolo 10).

Da notare che nessuno dei due indicatori richiamati dall'articolo 11 incorpora la spesa per interessi, da cui deriverebbe che tale componente di spesa non entra nel calcolo della componente di perequazione.

4.5 Il decreto legislativo n. 56/2000

Il finanziamento della spesa sanitaria nel decreto legislativo n. 56/2000

Un primo tentativo di introdurre il federalismo fiscale, con specifico riferimento al finanziamento del sistema sanitario, si è avuto con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante “*Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell’articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*”.

Due le innovazioni più significative in materia di riordino del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario contenute nel provvedimento: l’incremento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali e un nuovo sistema di perequazione.

A tali previsioni si accompagnava l’eliminazione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario a partire dal 2001.

Le regioni, per il finanziamento delle funzioni in materia sanitaria ad esse attribuite, dovevano disporre prevalentemente di tributi propri e di

⁴⁶ L'indicatore di fabbisogno finanziario viene definito come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale (art.11, comma 1, lettera c). Allo stesso articolo, la lettera d) stabilisce che la spesa corrente standardizzata sia calcolata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, demografiche e produttive dei diversi enti. Un'ulteriore precisazione chiarisce, infine, che il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno sia determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti e tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata. La lettera e) specifica che le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard.

L'altro parametro per la ripartizione del fondo perequativo degli enti locali, l'indicatore di fabbisogno di infrastrutture, deve essere determinato in coerenza con la programmazione regionale di settore e tenendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui tali enti sono soggetti (art. 11 comma 1, lettera c, punto 2).

quote di partecipazione ai tributi erariali riscossi sul proprio territorio. I residui trasferimenti dal bilancio dello Stato erano destinati a finanziare: a) le funzioni delegate; b) la solidarietà nazionale in caso di calamità; c) le quote del Fondo sanitario nazionale di parte corrente destinate agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, le attività di ricerca scientifica sperimentale, i programmi sanitari di rilievo nazionale e internazionale, le politiche di riequilibrio e promozione strutturale. I trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale erano trasformati in compartecipazioni al gettito di imposte erariali (IVA ed IRPEF).

In particolare, per assicurare alle regioni l'ammontare di risorse sino a quel momento trasferite - stimate in circa 39 mila miliardi per il 2001 - veniva istituita una compartecipazione al gettito IVA; era maggiorata l'addizionale regionale IRPEF; era infine aumentata l'accisa sulla benzina attribuita alle regioni.

Nel dettaglio, si attribuiva alle regioni il 25,7% del gettito derivante dall'imposta sul valore aggiunto, usando come indicatore di base imponibile la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT nei tre anni precedenti. Dall'altro lato, l'addizionale regionale all'IRPEF aumentava dallo 0,5 allo 0,9%, a fronte di una riduzione equivalente dell'aliquota erariale. Infine, cresceva di 8 lire l'accisa sulla benzina attribuita alle regioni a statuto ordinario.

La riforma, almeno in fase di avvio, non comportava oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e per quello delle regioni a statuto ordinario. Le aliquote di compartecipazione venivano infatti fissate in modo da compensare integralmente i trasferimenti soppressi. Nel tempo, tuttavia, le somme derivanti dalle compartecipazioni erano destinate a seguire la dinamica del gettito dei tributi, evidentemente legato all'andamento delle basi imponibili. L'invarianza delle risorse era quindi assicurata solo nella fase iniziale.

L'obiettivo era quello di passare entro il 2014, dopo una fase di transizione, da un sistema basato sul criterio delle spesa storica – in applicazione del quale il fabbisogno futuro veniva determinato in base alla spesa sino ad allora sostenuta - ad uno imperniato sulle autonome capacità fiscali delle regioni, corretto in senso perequativo sia sul versante della capacità fiscale sia su quello dei fabbisogni, attraverso la redistribuzione alla regioni di un fondo perequativo alimentato dalla compartecipazione all'IVA.

La riduzione del parametro rappresentato dalla spesa storica era previsto dovesse avvenire nella misura di 5 punti percentuali all'anno per il biennio 2000-2002 e, quindi, di 9 punti percentuali all'anno sino alla conclusione della transizione.

Il sistema di perequazione doveva operare in favore delle regioni in cui la base imponibile dei tributi non era idonea a garantire un sufficiente

livello di entrate. L'articolo 7 del D.Lgs. 56/2000 istituiva a tale scopo il Fondo perequativo nazionale, alimentato dalle compartecipazioni all'IVA ed all'accisa sulla benzina, al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA fosse destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale.

Era prescritto che le somme da erogare a ciascuna regione da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica fossero determinate in funzione di parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale - le cui distanze rispetto alla media sarebbero state ridotte del 90 per cento - ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica di ciascuna regione, come definiti e determinati dalle specifiche tecniche. Le disposizioni prevedevano che le somme erogate dal Fondo alle regioni dovessero essere fissate in modo tale da assicurare comunque la copertura del fabbisogno sanitario alle regioni con insufficiente capacità fiscale.

Il Fondo presentava le caratteristiche dei sistemi di perequazione orizzontale, evidenziando un trasferimento di risorse (l'IVA calcolata su base territoriale) dalle regioni più ricche a quelle più povere. Inoltre, al termine del periodo transitorio, la perequazione interregionale non doveva più considerare la spesa storica ma basarsi sulla "capacità fiscale" di ciascuna regione (integrata al 90% rispetto alla media nazionale), sui fabbisogni sanitari e su un livello uniforme di servizi. In altri termini, a conclusione del predetto periodo, ciascuna regione – una volta assicurata l'integrazione della capacità fiscale al 90% della media nazionale per tutte le regioni – avrebbe potuto beneficiare della dinamica dei propri gettiti tributari.

Per comprendere l'impatto della riforma sulla struttura di finanziamento regionale, va considerato come nella situazione pre-riforma la compartecipazione al gettito nazionale e i tributi propri rappresentassero il 65% delle risorse complessive a disposizione delle regioni. Tale percentuale era peraltro il prodotto di realtà fortemente differenziate: la Lombardia poteva contare su risorse fiscali pari al 90% del fabbisogno mentre tutte le regioni meridionali si collocavano sotto il 40%.

Nel primo anno di applicazione della riforma (2001), in cui bisognava garantire l'invarianza delle risorse rispetto alla spesa storica, l'applicazione del meccanismo perequativo ha determinato un complesso sistema di riversamento di quote dei tributi erariali (da parte delle regioni in eccedenza) e di prelievo di quote dei medesimi tributi (da parte delle regioni in deficit).

Nel complesso, nel primo anno di applicazione della riforma, delle 15 regioni a statuto ordinario, 7 sono risultate eccedenti (in ordine decrescente: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Lazio, Piemonte, Toscana e Marche), ed hanno alimentato il fondo perequativo, ed 8 deficitarie (in ordine

decescente: Campania, Puglia, Calabria, Abruzzo, Basilicata, Liguria, Umbria e Molise), ed hanno dunque prelevato dallo stesso fondo.

Il percorso definito dal decreto legislativo n. 56 è entrato in crisi per le difficoltà incontrate nell'attuare il previsto abbandono del criterio della spesa storica. Il problema è emerso con forza in occasione della ripartizione del fondo sanitario per l'anno 2002, attuata con il D.P.C.M. 14 maggio 2004, quando ad alcune regioni la quantificazione delle risorse risultante dall'applicazione della quota di riduzione della spesa storica apparve decisamente insostenibile.

L'emanazione del DPCM 14 maggio 2004, «Determinazione delle quote previste dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 – Anno 2002» ha reso numericamente evidenti gli effetti che sarebbero derivati dal progressivo abbandono del criterio della spesa storica nella ripartizione del fondo perequativo introdotto con il “federalismo fiscale”. Con il crescere della quota ripartita in base ai cosiddetti ‘parametri obiettivi’ stabiliti dall'allegato «A» al D.Lgs. n. 56, le regioni con bassa capacità fiscale, più massicciamente dipendenti dall'ammontare della ‘perequazione’, avrebbero progressivamente perso parte dei trasferimenti che erano loro assicurati dalla invarianza della copertura della spesa storica: poco più che 98 milioni di euro nell'anno 2002, con la prima applicazione e la quota limitata al 5%; già 152 milioni di euro nell'anno successivo, quando la quota da ripartire secondo i parametri obiettivi sarebbe salita al 10%. A partire dal 2004 e sino al 2013 quella quota sarebbe aumentata del 9% annuo (19%, 28%, 37%, rispettivamente negli anni 2004, 2005 e 2006) raggiungendo nell'anno 2013 la quota massima del 100%. Nel 2013 la ‘spesa storica’ sarebbe divenuta una voce ‘per memoria’ ed il finanziamento del fabbisogno sanitario di ciascuna regione sarebbe stato assicurato integralmente secondo i ‘parametri obiettivi’. In questi la correzione della capacità fiscale effettuata fino al 90% (tramite il parametro «β», o «coefficiente di solidarietà») avrebbe garantito la quasi totale perequazione delle basi imponibili lasciando soltanto il 10% dello sforzo fiscale di ciascuna regione come riconoscimento ad ognuna dell'apporto di quel territorio alla solidarietà generale. Questa prospettiva non si è realizzata: i numeri del decreto hanno fatto emergere la contraddizione fra la generale accettazione dei principi che avevano ispirato il decreto legislativo n. 56/2000 e la contestazione della loro concreta attuazione.

Crisi e modifica del meccanismo di superamento della spesa storica definito dal D.Lgs. n. 56 del 2000

A fronte delle riscontrate difficoltà applicative, il decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, sospendeva l'efficacia del decreto legislativo n.

56/2000 nelle more di un suo adeguamento al nuovo Titolo V della Costituzione. L'articolo 4 del decreto demandava al Governo, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, l'approvazione delle proposte normative per adeguare il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, ai principi contenuti nel Titolo V della Costituzione, nel rispetto delle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

Con l' "Accordo di Santa Trada" del 21 luglio 2005, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome proponeva specifiche modalità di applicazione del D.Lgs. 56/2000, delineando un "percorso di aggiustamento" che contemplasse la modifica del D.Lgs. 56/2000 e proponendo specifiche modalità di riparto delle risorse per gli anni 2002-2004

La disciplina pattizia, e il metodo dell'intesa tra i diversi livelli di governo, sono stati poi sostanzialmente recepiti dalla legge finanziaria 2006. L'articolo 1, comma 320, della legge 266/2005 - riproducendo gli intenti espressi in sede di Conferenza permanente - ha disposto che nella determinazione delle somme spettanti ogni anno a ciascuna regione il parametro della spesa storica decresca più gradualmente (in un arco di tempo pari a 66 anni) rispetto all'originaria curva delineata del decreto legislativo n. 56/2000 e che, conseguentemente, la quota di risorse ripartita secondo i cosiddetti 'parametri obiettivi' (di cui all'Allegato A al D.Lgs. 56/2000) non possa crescere oltre il valore nominale della cifra determinata per l'anno 2002.

La quota del fondo ripartita secondo il criterio della spesa storica è stata dunque ridotta del 5 per cento per il 2001 e, a decorrere dall'anno 2003, di un ulteriore 1,5 per cento annuo (sino ad arrivare all'11 per cento per il 2006, come si vedrà *infra*).

Tale intervento ha consentito di restituire, per l'anno 2002, attraverso il D.P.C.M. 3 ottobre 2006, 77,25 milioni di euro a Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, assegnati nel 2004 alle regioni del Nord.

La legge finanziaria per il 2008 ha infine precisato la disciplina dei criteri di ripartizione delle somme dovute alle regioni ai fini della perequazione: è stato infatti previsto (articolo 2, commi 52-54) che detti ammontari possano essere ripartiti sulle base "di uno specifico accordo stipulato tra le regioni", con l'estensione di questa possibilità anche alle ripartizioni relative agli anni 2005 e 2006, sulle quali peraltro si è già espressa positivamente la Conferenza Stato-regioni.

Riparto delle risorse e finalità perequative

In attuazione del D.Lgs. n. 56 del 2000, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - su proposta del Ministro dell'economia, sentito il

Ministero della salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono per l'appunto determinate, entro il 30 settembre di ciascun anno e per il triennio successivo, per ciascuna regione:

- a) la quota di compartecipazione all'IVA;
- b) la quota di concorso di ciascuna regione alla solidarietà interregionale;
- c) la quota di gettito IVA da assegnare a titolo di fondo perequativo nazionale;
- d) infine, le somme da erogare a ciascuna regione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Da ultimo, il DPCM 7 dicembre 2007 la quota di gettito complessivo dell'IVA da assegnare alle regioni a titolo di compartecipazione è stata fissata per il 2006 nella misura del 43,58 per cento del gettito realizzato nel 2004.

L'importo della compartecipazione all'IVA di cui al comma 2 viene quantificato per ciascuna regione utilizzando, come indicatore di base imponibile, la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili.

E' stato emanato, da ultimo, il DPCM 11 gennaio 2008, che ha effettuato il riparto delle risorse riferibili all'anno 2006. L'articolo 4 del DPCM ha in particolare fissato l'ammontare complessivo delle somme da ripartire alle regioni a statuto ordinario in 40.986 milioni di euro per l'anno 2006.

Si riproduce di seguito la Tabella D allegata al decreto, nella quale sono evidenziate le operazioni che hanno condotto al suddetto riparto di risorse. La nota metodologica allegata agli schemi di DPCM di riparto delle risorse relative agli anni 2003-2005 (inviati alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) illustra i criteri adottati per effettuare il riparto delle risorse del Fondo perequativo (ex articolo 7, comma 2 del D.Lgs. n. 56/2000) tra le Regioni. Nella nota si sottolinea come la formula per il computo delle somme da erogare a ciascuna regione consti di quattro parametri: popolazione, capacità fiscale, dimensione geografica e fabbisogno sanitario. In particolare, nella nota si rileva come alla definizione di "capacità fiscale" concorrano componenti impositive sia dirette che indirette: addizionale regionale all'IRPEF, IRAP, tasse automobilistiche e accisa sulla benzina.

Tabella D – Anno 2006 Somme da ripartire alle regioni								
Regioni a Statuto ordinario	Trasferimenti soppressi (al netto accisa) da coprire con compartec. IVA	89% Spesa storica	89% Compartecipaz. all'IVA in base ai consumi delle famiglie	Concorso al fondo di solidarietà	Quote regionali	Ripartizione 11% in base all'Allegato A	Totale	Totale da ripartire alle regioni
	1	2	3	(4 = 3 - 2)	(5 = 2 - 3)	-6	(7 = 5 + 6)	(8 = 3 - 4 + 7)
Piemonte	3.492.125.223	3.107.991.448	3.421.500.105	313.508.656	0	377.001.358	377.001.358	3.484.992.807
Lombardia	5.194.618.598	4.623.210.552	7.619.990.189	2.996.779.637	0	587.474.576	587.474.576	5.210.685.128
Veneto	3.327.392.644	2.961.379.453	3.737.303.271	775.923.818	0	364.262.843	364.262.843	3.325.642.296
Liguria	1.666.313.965	1.483.019.429	1.361.662.004	0	121.357.426	180.284.786	301.642.211	1.663.304.215
Emilia-Rom.	3.151.241.037	2.804.604.523	3.608.214.491	803.609.968	0	342.821.465	342.821.465	3.147.425.988
Toscana	3.221.665.332	2.867.282.146	2.930.242.688	62960542	0	338.598.719	338.598.719	3.205.880.865
Umbria	911.146.655	810.920.523	601.242.477	0	209.678.045	97.315.745	306.993.790	908.236.268
Marche	1.299.080.320	1.156.181.484	1.124.077.385	0	32.104.100	149.097.347	181.201.447	1.305.278.831
Lazio	3.257.298.448	2.898.995.619	4.259.836.094	1.360.840.475	0	379.241.606	379.241.606	3.278.237.225
Abruzzo	1.389.230.435	1.236.415.088	811.736.701	0	424.678.386	150.042.199	574.720.585	1.386.457.286
Molise	417.259.132	371.360.627	185.301.128	0	186.059.499	45.351.318	231.410.817	416.711.945
Campania	6.201.854.162	5.519.650.204	3.108.624.150	0	2.411.026.054	670.924.340	3.081.950.394	6.190.574.544
Puglia	4.295.708.826	3.823.180.855	2.272.097.131	0	1.551.083.724	484.606.269	2.035.689.993	4.307.787.124
Basilicata	727.620.875	647.582.579	306.265.439	0	341.317.140	78.305.448	419.622.588	725.888.027
Calabria	2.433.256.924	2.165.598.663	1.129.279.942	0	1.036.318.721	263.111.365	1.299.430.086	2.428.710.027
Totale RSO	40.985.812.577	36.477.373.193	36.477.373.192	6.313.623.095	6.313.623.095	4.508.439.383	10.822.062.478	40.985.812.577

La colonna 1 mostra l'ammontare regionalizzato dei trasferimenti soppressi dalle disposizioni del D.Lgs. 56/2000; il dato complessivo per le Regioni a statuto ordinario costituisce la base di calcolo della percentuale di gettito IVA da destinare alle Regioni (vedi *supra*).

La colonna 2 mostra l'ammontare del fabbisogno calcolato secondo il parametro della "spesa storica"; nella colonna 3 è correlativamente illustrato il gettito IVA destinato a coprire il suddetto fabbisogno, "regionalizzato" secondo il citato criterio del consumo delle famiglie.

La colonna 4 illustra il concorso di ciascuna Regione al Fondo perequativo. Le Regioni "eccedenti" (ossia in cui l'ammontare di gettito IVA è superiore all'ammontare di spesa storica da coprire) conferiscono risorse al fondo di solidarietà regionale. La colonna 5 mostra le risorse che le Regioni "deficitarie" (ossia in cui l'ammontare di spesa storica da coprire è superiore al gettito IVA) riceve a titolo di Fondo di solidarietà interregionale.

La colonna 6 invece illustra la quota residua di risorse (11 per cento) ripartite sulla base dei parametri oggettivi dell'Allegato "A" al D.Lgs. 56/2000. Tale ammontare è stato gradualmente aumentato, come si è detto, dal 5 per cento delle risorse disponibili è cresciuto, a decorrere dall'anno 2003, di un ulteriore 1,5 per cento per ogni anno, sino ad arrivare all'11 per cento - per l'anno 2006 - illustrato in tabella.

La colonna 7 illustra la somma delle quote ricevute da ciascuna regione a titolo di fondo perequativo nazionale.

La colonna 8 infine illustra l'ammontare totale delle risorse assegnate a ciascuna Regione, rappresentate dalla somma tra la quota "regionalizzata" del gettito IVA e il totale delle risorse percepite a titolo di Fondo perequativo, al netto della quota di concorso al fondo di solidarietà.

4.6 La sanità: il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza

I livelli essenziali di assistenza

Definizione dei Lea

Secondo la Carta costituzionale⁴⁷ alla potestà legislativa esclusiva dello Stato compete la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), e quindi anche dei livelli delle prestazioni sanitarie, da garantirsi su tutto il territorio nazionale, e la fissazione dei principi della materia "tutela della salute"⁴⁸; la puntuale

⁴⁷ Come modificata dalla Legge costituzionale n. 3/2001.

⁴⁸ Articolo 117, comma 2, lettera m) Cost.

determinazione dell'assetto organizzativo e delle modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria sono invece affidati al legislatore regionale, nel rispetto dei ricordati principi e livelli.

Nella loro prima formale definizione, i Lea sono stati costruiti sulla base delle quote complessive di finanziamento previste per le regioni⁴⁹. Il livello essenziale di assistenza era espresso da una quota capitaria minima che le singole regioni dovevano spendere per la sanità, corrispondente al finanziamento ottenuto dal Fondo sanitario nazionale (FSN). Il contenuto dei Lea era focalizzato sul livello atteso di spesa sanitaria media per abitante.

Con il secondo riordino del SSN (D.Lgs. 229/1999) è emersa una maggiore attenzione al concetto proprio dei Lea da determinarsi, sulla base di una serie di principi e criteri⁵⁰, contestualmente e non successivamente alla definizione delle risorse finanziarie destinate al SSN⁵¹.

Pur confermandosi i Lea come espressione dell'interesse pubblico a tutelare dal lato della domanda i bisogni di salute dei cittadini, con la riforma si afferma un'interpretazione dei Lea in termini di prestazioni e servizi che il SSN è tenuto a garantire, entro i limiti delle risorse che le scelte di politica economica rendono disponibili per il suo finanziamento.

In questo contesto, i Lea hanno assunto un ruolo che risponde da un lato all'esigenza di tradurre le aspettative di salute della popolazione in domanda di assistenza da soddisfare attraverso prestazioni omogenee e, dall'altro di garantire la compatibilità tra domanda e risorse messe a disposizione per l'erogazione di quelle prestazioni⁵².

Il procedimento di definizione dei Lea

Il procedimento per l'individuazione e l'aggiornamento dei Lea deve ispirarsi al principio di leale collaborazione tra livelli di governo, dal momento che il SSN è organizzato nelle sue linee essenziali a livello statale, ma articolato e affidato alla responsabilità delle Regioni.

⁴⁹ La legge di riordino del SSN (D.Lgs. n. 502/1992) ribadisce l'obbligo di definire i Lea nel Psn "come specificazione delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale e in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al SSN", subordinandone così la definizione alle disponibilità di risorse.

⁵⁰ Il D.Lgs. n. 229/1999 elenca esplicitamente i principi e i criteri sottesi alla definizione dei Lea: la dignità umana, il bisogno, la solidarietà sociale, la qualità dell'assistenza e l'economicità dell'impiego delle risorse disponibili.

⁵¹ Successivamente, nell'ambito dell'accordo stipulato tra il Governo e le Regioni dell'8 agosto 2001, le Regioni chiedono al Governo la specificazione dei Lea ai quali viene collegato il finanziamento del SSN per il triennio 2001-2004; inoltre, viene posta a carico delle Regioni la responsabilità di coprire con proprie risorse gli eventuali disavanzi rispetto al finanziamento individuato come congruo per garantire i Lea, nonché i costi di prestazioni e servizi aggiuntivi.

⁵² Arcangeli – De Vincenti, "Politica sanitaria" in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2008*.

Il 23 febbraio 2002 è entrato in vigore il D.P.C.M. che definisce i Lea⁵³, vale a dire le prestazioni e i servizi che il SSN è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale.

I Lea sono organizzati in tre grandi Aree:

- l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
- l'assistenza distrettuale;
- l'assistenza ospedaliera.

I tre macro-livelli sono composti a loro volta da 25 livelli intermedi e ulteriori 26 micro-livelli; per alcuni di questi viene definito un elenco di prestazioni anche molto dettagliato.

La determinazione dei Lea ad opera del citato DPCM lascia alle Regioni uno spazio discrezionale nell'organizzare i relativi servizi. Inoltre, i Lea costituiscono il contenuto necessario e sufficiente dell'obbligo di servizio pubblico posto dall'ordinamento a carico di ciascuna Regione nei confronti dei destinatari del servizio stesso. Le Regioni, infatti, possono, con risorse proprie, erogare prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme inclusa nei Lea.

E' attualmente in corso di svolgimento la procedura per definizione dei nuovi Lea⁵⁴: il procedimento è nella fase di concertazione tra Governo e Regioni, al fine di giungere all'adozione di un documento condiviso.

Gli strumenti per la revisione e l'aggiornamento dei Lea

I livelli essenziali di assistenza non costituiscono un insieme immutabile di prestazioni sanitarie da garantire in ogni tempo ai cittadini, ma richiedono un aggiornamento continuo in coerenza con l'evolversi delle condizioni di salute della popolazione e dei relativi bisogni sanitari, nonché delle conoscenze scientifiche e dello sviluppo tecnologico.

Per questo motivo è emersa l'esigenza di garantire alla loro applicazione un carattere dinamico, che ne mantenesse i contenuti al passo con l'evoluzione del contesto di riferimento. La manutenzione dei Lea è affidata alla Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (c.d. Commissione Lea), istituita nel 2002⁵⁵.

⁵³ Il DPCM 29 novembre 2001 (emanato in attuazione dell'articolo 6 del decreto legge 347/2000), poi modificato dai DPCM del 28 novembre 2003 e 5 marzo 2007, viene emanato dopo un percorso iniziato con l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, dove per la prima volta vengono individuati i Lea.

⁵⁴ Una precedente proposta di modifica dei Lea era stata presentata dal Governo con il DPCM del 23 aprile 2008, successivamente revocato dallo stesso Governo per carenza di copertura finanziaria.

⁵⁵ Articolo 4bis, comma 10, legge n. 112/2002. La Commissione, nominata e presieduta dal Ministro della salute, è composta da esperti nominati dal Ministero della salute, dalle Regioni e

La Commissione, insediatasi a fine luglio 2004, ha iniziato la propria attività con l'elaborazione di una metodologia diretta, da un lato, all'inclusione nei Lea di nuove aree prestazionali o singole prestazioni e, dall'altro, a modificarne o ad escluderne altre già incluse. La Commissione ha prodotto una serie di documenti⁵⁶ che costituiscono, insieme alle indicazioni emerse dal "progetto Mattoni"⁵⁷, la fonte principale della revisione dei Lea.

Le metodologie di controllo dei Lea

Le crescenti esigenze di verifica della correttezza della gestione delle risorse sanitarie in rapporto all'obbligo di fornire le prestazioni ritenute essenziali hanno condotto allo sviluppo di metodologie di controllo, basate sia sull'utilizzo di indicatori economici, sia su parametri di riferimento, per grandi aggregati di spesa, che permettono di accertare il grado di scostamento di una singola regione da un valore predeterminato.

In attuazione della previsione normativa contenuta nel D.Lgs. n. 56/2000, subito dopo l'emanazione del DPCM di definizione di Lea, è stato emanato, con D.M. 12 dicembre 2001, il cosiddetto sistema di garanzie dei Lea, costituito da un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento finalizzato al monitoraggio del rispetto, in ciascuna Regione, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza, nonché dei vincoli di bilancio delle Regioni a statuto ordinario⁵⁸.

L'insieme minimo è costituito da 62 indicatori di offerta, di procedura, di *output*, di *outcome* e di costo, distribuiti su tre livelli di assistenza, ai quali si affiancano 29 indicatori di contesto (stato di salute e fattori ambientali).

Tali dati confluiscono nel Rapporto nazionale di Monitoraggio dell'assistenza sanitaria, che a partire dal 2001 il Ministero della Salute pubblica periodicamente⁵⁸. Come evidenziato dalla nota introduttiva

dal Ministro dell'economia e delle finanze. Con decreto firmato l'8 gennaio 2008 il Ministro ha provveduto a nominare la nuova Commissione.

⁵⁶ www.ministerosalute.it

⁵⁷ Cfr. *infra*.

⁵⁸ L'ultimo Rapporto, contenente i dati relativi al 2004, è stato pubblicato a fine 2007: www.ministerosalute.it/programmazione/lea/lea.jsp.

Il Rapporto è costituito da due sezioni: la prima dedicata all'esposizione delle informazioni più rilevanti che emergono dal processo di monitoraggio, e la seconda contenente il dettaglio di tutti gli indicatori previsti dal DPCM del 12 dicembre 2001.

La fonte informativa dei dati è costituita dai flussi del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) e dalle banche dati gestite direttamente dall'ISTAT e da altri istituti di ricerca. Per la costruzione di alcuni indicatori, i dati vengono acquisiti mediante la predisposizione di appositi questionari inviati alle regioni e alle province autonome. Con riferimento, in particolare, agli indicatori di costo viene definito l'indicatore di costo globale per livello di assistenza, che misura l'incidenza sui costi complessivi del costo sostenuto in ciascuna regione per assicurare le prestazioni incluse nel livello stesso. Gli indicatori di costo vengono poi disaggregati per sottolivelli di prestazioni, secondo lo schema di classificazione delle voci di costo definito nella nota metodologica al Rapporto.

dell'ultimo Rapporto pubblicato, la qualità dei dati è in progressivo miglioramento, anche se per talune tipologie di assistenza persistono ancora difficoltà di acquisizione delle informazioni in modo uniforme e omogeneo, a causa del diverso grado di sviluppo dei flussi informativi regionali e della differente organizzazione nell'offerta dei servizi.

Un secondo strumento, diretto alla verifica del contenuto dei Lea e dell'adozione da parte delle Regioni delle misure di politica sanitaria, è il "Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza", cui è affidato il compito di verificare l'erogazione dei Lea in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale.

Un ulteriore strumento di monitoraggio è costituito dal Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (Siveas), previsto dalla Legge finanziaria 2006, con lo scopo di coordinare le attuali attività di controllo e verifica affidate a diversi organismi ed enti, al fine di facilitare la raccolta dei dati provenienti non solo dal sistema informativo sanitario, ma anche da altri enti (Ministeri Economia e Finanze, ISTAT, Agenzia per i servizi sanitari regionali, Regioni, Asl, NAS, ecc.).

Gli ambiti di intervento del Siveas sono individuati in due macro aree⁵⁹:

- l'area delle garanzie del raggiungimento degli obiettivi del SSN, che comprende le attività finalizzate alla verifica dei criteri di appropriatezza ed efficienza nell'erogazione dei Lea (livelli di qualità delle prestazioni sanitarie attraverso la verifica dei risultati di salute, verifica dei tempi di attesa per le prestazioni sanitarie urgenti, definizione di protocolli di sicurezza durante il ricovero o durante una terapia, etc...);
- l'area dell'affiancamento e di supporto al Ministero della Salute nelle attività di programmazione, gestione e valutazione dei Sistemi sanitari regionali nelle Regioni che hanno stipulato i Piani di rientro dai disavanzi.

Con riferimento al controllo dell'erogazione dei Lea, si segnala il recente avvio di un progetto sperimentale (Re.mo.le.t – Rete di monitoraggio dei Lea tempestiva) da parte dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali ed un gruppo di sei Regioni per raccogliere e mettere a disposizione dati tempestivi e ragionati sul funzionamento del sistema sanitario. Tale sistema, che affianca e non sostituisce il sistema tradizionale di raccolta e trasmissione dei dati dalle aziende sanitarie alle Regioni e da queste al Ministero, ha come finalità ultima quella di permettere alle

⁵⁹ Le attività del Siveas sono individuate dal decreto istitutivo (D.M. 17 giugno 2006).

Regioni di confrontarsi a breve sui dati delle altre Regioni per poter valutare se i propri andamenti e scostamenti sono generali o specifici della propria realtà, con particolare riguardo agli aspetti organizzativo-programmatori⁶⁰.

L'attuale sistema di finanziamento del SSN. La determinazione del fabbisogno e i criteri di riparto tra le Regioni

Determinazione del livello di finanziamento cui concorre lo Stato

Il livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato è di norma oggetto di accordi tra Stato-Regioni, recepiti successivamente in disposizioni di legge. Da ultimo il finanziamento relativo al triennio 2007-2009 è stato definito in occasione del Patto per la salute del settembre 2006, poi recepito dalla legge finanziaria 2007.

Il Patto si compone di un aspetto finanziario e di un aspetto normativo e programmatico. Oltre alla previsione di azioni volte alla razionalizzazione e al contenimento della spesa sanitaria, l'Accordo finanziario ha previsto:

- l'incremento delle risorse messe a disposizione dallo Stato centrale, in linea con un'evoluzione della spesa sanitaria "agganciata" al PIL;
- la conferma di meccanismi di piena responsabilizzazione finanziaria per le Regioni che non raggiungono gli obiettivi di spesa concordati, come le misure di affiancamento e gli "automatismi fiscali" (aumento delle aliquote regionali dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP).

Il finanziamento del SSN, fissato dalla legge finanziaria per il 2007⁶¹ in 96.040 milioni per tale esercizio, 99.082 milioni per il 2008 e 102.285 milioni per il 2009⁶², è stato successivamente incrementato per tener conto delle maggiori risorse occorrenti per i rinnovi contrattuali e l'abolizione del ticket sulla specialistica.

Per il biennio 2010 e 2011, il livello di finanziamento è stato rideterminato in 103,9 e 106,3 miliardi⁶³. Tali importi vanno poi incrementati delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del personale

⁶⁰ Ad oggi, risulta pubblicato il primo Rapporto sperimentale, relativo ai ricoveri ospedalieri per acuti nel primo semestre del 2007.

⁶¹ Legge n. 296/2006, art. 1, comma 796, lett. a.

⁶² Al netto di un Fondo transitorio (1 miliardo nel 2007, 850 milioni nel 2008 e 700 milioni nel 2009) per sostenere il risanamento delle Regioni non in linea con i livelli di spesa concordati.

⁶³ In misura ridotta, quindi, rispetto all'evoluzione (in linea con il PIL nominale) prevista dal Patto della salute.

convenzionato relativi al biennio 2006-2007, e di 400 milioni per ciascun anno in seguito all'abolizione del ticket sulla specialistica.

L'importo su cui è calcolato il concorso annuale dello Stato al finanziamento del SSN risulta, pertanto, così determinato:

Tabella 1 - Livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Legge finanziaria 2006	95.129					
Legge finanziaria 2007		96.040	99.082	102.285		
Abolizione ticket ⁶⁴		511	834	-	-	-
Rinnovi contrattuali biennio 2006-2007 ⁶⁵			661	398	398	398
		96.551				
Totale pre-D.L. 112/08			100.577	102.683	105.945	109.265
					(+3,18%)	(+3,13%)
DL 112/08						
- nuovo livello finanziamento ⁶⁶				102.683	103.945	106.265
- integrazione contratti personale convenzionato ⁶⁷				184	69	69
- concorso Stato abolizione ticket ⁶⁸				400	400	400
DL 154/08						
- ulteriore concorso Stato abolizione ticket ⁶⁹				434	-	-
TOTALE				103.701	104.414	106.634

La ripartizione del fabbisogno per il finanziamento dei Lea

Una volta definito il budget annuale del SSN, esso viene ripartito - al netto delle quote vincolate in quanto destinate ad alcuni enti sanitari o per alcune attività del Ministero della Salute - tra le Regioni secondo il principio della quota capitaria ponderata, indipendentemente quindi dalla capacità fiscale, in base a criteri concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

⁶⁴ Per l'anno 2007: art 1-bis del DL 23/2007 convertito dalla legge 64/2007. Per l'anno 2008: Legge 244/2007, art. 2, commi 376 e 377.

⁶⁵ Legge 244/2007, art. 3, comma 139.

⁶⁶ Art 79, comma 1, del DL 112/2008 convertito in legge 133/2008.

⁶⁷ Art 79, comma 2, del DL 112/2008

⁶⁸ Art 61, comma 19 e art 84, comma 1-quinquies del DL 112/2008.

⁶⁹ Art 1, comma 5, del DL 154/2008.

La procedura di ripartizione

La procedura di ripartizione delle risorse, basata su una metodologia ormai consolidata, si articola nelle seguenti fasi:

1. Suddivisione del budget di spesa nei tre Livelli essenziali di assistenza, secondo quote programmatiche prestabilite. Nel tempo si è cercato di ridurre la quota destinata all'assistenza ospedaliera e di sviluppare quella territoriale e la prevenzione, destinando a questi due Lea maggiori risorse rispetto alla spesa storica. Attualmente, le quote sono le seguenti:

- Assistenza sanitaria e collettiva: 5%;
- Assistenza distrettuale: 51%;
- Assistenza ospedaliera: 44%.

All'interno del 2° livello, sono individuati 4 sotto-livelli:

- Medicina di base: 6,9%;
- Farmaceutica: 13%;
- Specialistica: 13%;
- Altra territoriale: 18,1%.

2. Per ogni livello e sottolivello di assistenza, la popolazione regionale viene ponderata attraverso pesi rappresentativi dei consumi o della spesa sanitaria per fasce di età. I pesi rappresentano il rapporto tra la spesa media per abitante della classe di età specifica e il valore pro-capite di tutte le classi di età, assunto come valore unitario. La ponderazione riguarda attualmente la farmaceutica, la specialistica e l'assistenza ospedaliera, perché per le altre funzioni si utilizza la quota capitaria semplice.

Livello essenziale di assistenza	Quota obiettivo del FSN		Modalità di ripartizione
Assistenza sanitaria e collettiva	5%		Quota capitaria semplice
Assistenza distrettuale	51%	Medicina di base PLS	6,9%
		Farmaceutica	13%
		Specialistica	13%
		Altra territoriale	18,1%
Assistenza ospedaliera:	44%		22%
			22%

3. La popolazione ponderata viene quindi riproporzionata alla popolazione reale.

4. Per ogni livello e sotto-livello viene calcolato il valore pro-capite nazionale di finanziamento, dividendo il valore programmatico di cui al punto 1 per la popolazione nazionale.

5. Il valore nazionale di finanziamento per livello è moltiplicato per la popolazione ponderata di ogni Regione, ottenendo il finanziamento regionale per livello e sotto-livello.

6. Il fabbisogno totale di finanziamento per ogni Regione è pari alla somma dei livelli e sotto-livelli ottenuti.

7. Alle Regioni viene assegnata una quota complessiva e indistinta di finanziamento. I valori-obiettivo indicati per i livelli e sotto-livelli non rappresentano un vincolo settoriale alla spesa. Nella successiva ripartizione delle risorse all'interno della Regione, le ASL non sono vincolate ad assegnare le stesse percentuali previste a livello nazionale.

8. Il fabbisogno regionale è infine corretto per la mobilità sanitaria degli assistiti, verificata a consuntivo.

Secondo quanto previsto dal Patto della salute, per il riparto 2007 sono stati utilizzati i criteri e le percentuali di accesso al fabbisogno originariamente alla base del riparto 2006. I medesimi criteri e quote, corrette per effetto delle modificazioni intervenute nella distribuzione della popolazione sul territorio nazionale, restano validi anche per il riparto 2008 e 2009 (tenendo presente che, a decorrere dal 2008, il tetto massimo di spesa farmaceutica è stato aumentato dal 13 al 14 per cento del livello di fabbisogno al cui finanziamento concorre lo Stato⁷⁰).

Su tali basi, in seguito alle Intese Stato- Regioni del 15 marzo 2007 e del 14 febbraio 2008 sono stati ripartiti⁷¹, come evidenziato nella tavola seguente, i “fabbisogni indistinti” per tali esercizi. Il livello complessivo di finanziamento definito per ciascun anno è ripartito, infatti, al netto delle quote vincolate a destinazioni specifiche.

⁷⁰ Art. 5, comma 1, del DL 159/2007.

⁷¹ Rispettivamente, con delibera CIPE 29 novembre 2007 e 27 marzo 2008.

Tabella 2 - La ripartizione regionale del fabbisogno per il finanziamento dei Lea, 2006-2008

Regioni	2006		2007		2008	
	(migliaia di euro)	%	(migliaia di euro)	%	(migliaia di euro)	%
Piemonte	6.915.141	7,67	7.207.440	7,62	7.428.313	7,60
Valle d'Aosta	187.336	0,21	202.721	0,21	209.802	0,21
Lombardia	14.370.042	15,93	15.076.95	15,94	15.613.281	15,97
Bolzano	702.382	0,78	773.520	0,82	804.184	0,82
Trento	747.997	0,83	799.352	0,85	826.484	0,85
Veneto	7.197.130	7,98	7.515.103	7,95	7.783.121	7,96
FVG	1.868.229	2,07	2.020.675	2,14	2.084.724	2,13
Liguria	2.757.224	3,06	2.878.050	3,04	2.969.892	3,04
Emilia-Romagna	6.664.335	7,39	6.966.639	7,37	7.222.899	7,39
Toscana	5.806.597	6,44	6.056.167	6,40	6.257.390	6,40
Umbria	1.388.620	1,54	1.451.844	1,54	1.501.273	1,54
Marche	2.405.106	2,67	2.521.624	2,67	2.605.634	2,67
Lazio	8.059.997	8,94	8.508.972	9,00	8.861.800	9,07
Abruzzo	2.013.994	2,23	2.099.342	2,22	2.168.359	2,22
Molise	503.074	0,56	524.836	0,55	540.173	0,55
Campania	8.471.599	9,39	8.943.520	9,46	9.230.437	9,44
Puglia	6.102.362	6,77	6.404.603	6,77	6.581.380	6,73
Basilicata	933.842	1,04	971.750	1,03	994.356	1,02
Calabria	3.098.906	3,44	3.225.426	3,41	3.305.271	3,38
Sicilia	7.485.654	8,30	7.793.607	8,24	8.043.735	8,23
Sardegna	2.501.201	2,77	2.638.169	2,79	2.718.254	2,78
Totale	90.180.769	100	94.580.320	100	97.752.770	100

Il fabbisogno 2006 è calcolato sulla base del riparto di 88.180 milioni, corretto con i riequilibri effettuati tra Regioni Lombardia, Liguria e Molise, cui è stato aggiunto il riparto 2006 dei 2 miliardi a copertura di maggiori fabbisogni pregressi.

Il fabbisogno 2007 è calcolato sulla base del riparto di 96.551 milioni (al lordo delle quote vincolate), comprensivi di 511 milioni per la copertura dei ticket.

Il fabbisogno 2008 include gli 834 milioni per la copertura dei ticket; non comprende invece i 661 milioni a copertura dei maggiori oneri contrattuali relativi al biennio 2006-2007, oggetto di un successivo riparto.

Fonte: Intese Conferenza Stato-Regioni e delibere CIPE sul riparto del FSN, vari anni

Guardando al fabbisogno pro-capite⁷², rispetto ad una media pari (nel 2008) a 1.653 euro, si passa dai 1.594 euro della Campania ai 1.847 euro della Liguria (v. tavola 3).

Tale diversità di importi è riconducibile ai criteri che sono alla base della ripartizione del fabbisogno complessivo che, come si è detto, tiene conto della diversa struttura (per classi di età, sesso, ecc) delle popolazioni regionali e dei relativi consumi sanitari.

⁷² Calcolato sulla popolazione residente, dati ISTAT al 1° gennaio dell'anno precedente.

Tabella 3 Fabbisogno pro-capite*(euro – numeri indice)*

Regioni	Fabbisogno pro capite 2006		Fabbisogno pro capite 2007		Fabbisogno pro capite 2008	
	(euro)	(numeri indice)	(euro)	(numeri indice)	(euro)	(numeri indice)
Piemonte	1.619	104	1.660	103	1.707	103
Valle d'Aosta	1.535	99	1.635	102	1.681	102
Lombardia	1.554	100	1.591	99	1.636	99
Bolzano	1.489	96	1.603	100	1.649	100
Trento	1.524	98	1.591	99	1.630	99
Veneto	1.550	100	1.586	99	1.630	99
FVG	1.559	100	1.672	104	1.719	104
Liguria	1.748	112	1.787	111	1.847	112
Emilia- Romagna	1.633	105	1.664	103	1.710	103
Toscana	1.628	105	1.673	104	1.720	104
Umbria	1.637	105	1.673	104	1.720	104
Marche	1.598	103	1.649	102	1.696	103
Lazio	1.548	99	1.604	100	1.613	98
Abruzzo	1.566	101	1.608	100	1.655	100
Molise	1.564	100	1.635	102	1.688	102
Campania	1.471	94	1.544	96	1.594	96
Puglia	1.510	97	1.573	98	1.617	98
Basilicata	1.564	100	1.636	102	1.682	102
Calabria	1.541	99	1.609	100	1.654	100
Sicilia	1.496	96	1.553	96	1.603	97
Sardegna	1.522	98	1.593	99	1.638	99
Totale	1.558	100	1.610	100	1.653	100

Il risultato dell'applicazione di tale sistema di pesi fa sì che una Regione con una popolazione più anziana della media nazionale avrà una popolazione pesata superiore alla popolazione residente; l'opposto si verifica per una Regione con una popolazione relativamente più giovane.

In termini di fabbisogno “pesato”, ogni regione riceve, infatti, lo stesso importo unitario.

Le risorse destinate alla copertura del SSN

Per individuare il finanziamento spettante a ciascuna Regione, all'importo del fabbisogno “indistinto” (calcolato secondo la procedura prima richiamata) sono sottratte le entrate proprie delle ASL e delle aziende ospedaliere, l'IRAP e l'addizionale IRPEF previste. Il risultato costituisce l'assegnazione di cassa che lo Stato eroga alle Regioni, a valere sul Fondo perequativo ex D.Lgs. 56/2000, alimentato dall'IVA e dall'accisa sulla benzina. In aggiunta a tali risorse, vanno considerati i tributi delle Regioni a

statuto speciale destinati alla sanità, e la quota del FSN a destinazione vincolata.

Più in dettaglio, le principali fonti di finanziamento del SSN sono le seguenti:

- i ricavi e le entrate proprie varie delle aziende sanitarie, che sono rappresentati dai ricavi derivanti dalla vendita di prestazioni sanitarie e non sanitarie a soggetti pubblici e privati, della Regione e al di fuori della Regione di appartenenza, e da altri ricavi quali interessi attivi e altri proventi finanziari, rimborsi, etc. Sono ricompresi i ticket introitati direttamente e le compartecipazioni per l'attività libero professionale svolta all'interno delle aziende sanitarie;
- le risorse derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale IRPEF;
- il Fondo per il fabbisogno sanitario di cui al decreto legislativo n. 56/2000 (Fondo perequativo nazionale), le cui risorse vengono assegnate alle sole Regioni a statuto ordinario (RSO)⁷³;
- gli ulteriori trasferimenti dal settore pubblico e da quello privato, che comprendono le quote di partecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome⁷⁴;
- il Fondo sanitario nazionale assegnato come quota parte a carico dello Stato:
 - per le Regioni, alla sola Sicilia per il finanziamento dei LEA e a tutte le Regioni a statuto ordinario per quanto riguarda i fondi vincolati da norme speciali al finanziamento di spese sanitarie inerenti l'esecuzione di particolari attività e il raggiungimento di specifici obiettivi.
 - per gli altri Enti, ad alcuni enti del SSN⁷⁵.

Risorse pubbliche aggiuntive vengono, inoltre, destinate al finanziamento degli investimenti e della ricerca in campo sanitario.

L'allocazione delle risorse a livello regionale

Le Regioni sono responsabili dell'effettiva erogazione delle prestazioni incluse nei LEA. A tale fine, come si è detto, adottano le misure organizzative e strutturali necessarie a garantire sia il soddisfacimento della

⁷³ L'articolo 7 del decreto legislativo n. 56/2000 ha istituito nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il «Fondo perequativo nazionale», di natura solidaristica, al fine di sostenere quelle regioni finanziariamente non autosufficienti in base alla propria capacità fiscale. Le risorse del fondo perequativo sono costituite dal gettito derivante dalle compartecipazioni IVA e dalle accise sulla benzina.

⁷⁴ La Sardegna dal 2007 non riceve più trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, come già avviene per la Val D'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano. Infatti, per tali regioni le quote di partecipazione devono intendersi a copertura integrale del loro fabbisogno, mentre per la Sicilia, la cui quota di partecipazione è attualmente fissata nella misura del 44,09% è a parziale copertura del fabbisogno medesimo.

⁷⁵ Enti finanziati con FSN: Croce Rossa Italiana, Cassa DD PP, Università (borse di studio per specializzandi), Istituti Zooprofilattici Sperimentali.

domanda di salute da parte degli assistiti, sia l'uso ottimale delle risorse finanziarie ripartite dallo Stato.

Preliminare, pertanto, risulta essere la ripartizione delle risorse finanziarie da parte delle Regioni tra le strutture che compongono il Servizio sanitario regionale, in quanto la metodologia adottata risulta essere funzionale alla politica sanitaria perseguita dalla Regione.

Ad esempio, una quota consistente di risorse assegnata all'Assistenza territoriale/Distrettuale può, da un lato, riflettere una organizzazione relativamente povera di strutture ospedaliere ma, dall'altro, può indicare anche la volontà della Regione stessa di incentivare l'assistenza territoriale, con le finalità del perseguimento dell'appropriatezza delle prestazioni e del contenimento della spesa ospedaliera, associando tale misura ad un programma di razionalizzazione delle strutture.

Viceversa, l'allocazione delle risorse tra i diversi livelli di assistenza può essere determinata semplicemente dalla volontà di mantenere il livello della spesa storica, facendo fronte più a problemi di carattere gestionale delle strutture (posti letto, costi fissi, ecc.) che ad una effettiva domanda di prestazioni⁷⁶.

Quanto alle modalità effettive di ripartizione tra le aziende sanitarie delle risorse finanziarie, le Regioni generalmente seguono i criteri adottati per il riparto a livello nazionale, introducendo criteri di ponderazione differenziati per livelli di assistenza e in base alle specifiche realtà territoriali.

Più in particolare, la ponderazione è articolata per funzioni di spesa (Livelli di Assistenza)⁷⁷, suddivise in un numero variabile a seconda delle Regioni; i pesi sono generalmente costituiti dalla spesa per consumi sanitari per classi di età (in genere 7-8 classi). A tali criteri possono aggiungersi ulteriori fattori di ponderazione, riconducibili alle caratteristiche geomorfologiche del territorio e alle condizioni socio-economiche della popolazione residente⁷⁸. La scelta di quest'ultima tipologia di criteri di ponderazione denota, da parte delle Regioni che lo hanno adottato⁷⁹, la volontà di modificare il modello di solidarietà adottato a livello nazionale, inserendo nel mix dei criteri utilizzati per la pesatura della quota capitaria indicatori che possano tenere conto di bisogni di salute differenziati all'interno della stessa fascia di utenza dei servizi sanitari, sia con riferimento alle condizioni di salute sia con riferimento alle condizioni economiche e materiali per l'accesso alle prestazioni⁸⁰.

Anche la scelta di ripartire tra le aziende sanitarie tutte le risorse o solo una parte può essere indicativa della scelta di un obiettivo da raggiungere. Infatti, il mantenimento da

⁷⁶ Cfr. Rapporto CEIS – Sanità 2007.

⁷⁷ Fa eccezione la Regione Abruzzo.

⁷⁸ Prof. A. Cicchetti e Dott.ssa A. Ceccarelli., in Rapporto Osservasalute 2007.

⁷⁹ Nel 2006, Piemonte, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Campania e Basilicata.

⁸⁰ Cicchetti e Ceccarelli, ibidem. Con riferimento al 2006, la Campania, per alcuni livelli assistenziali ha individuato differenze nei livelli reddituali (c.d. indice di povertà relativa) per ridistribuire diritti e servizi verso cittadini economicamente più bisognosi.

parte della Regione di una quota a gestione diretta, generalmente utilizzata nel corso dell'esercizio finanziario per esigenze di carattere generale⁸¹, può dipendere anche dalla volontà di ridurre l'autonomia finanziaria delle aziende sanitarie a favore di un maggiore centralismo nelle scelte di politica sanitaria regionale. Spesso, tale scelta dipende anche dall'esigenza di ottenere risparmi a breve termine. Risulta, infatti, che a situazioni finanziarie equilibrate corrisponde un basso livello di centralismo, in quanto le aziende sanitarie hanno a disposizione gran parte del finanziamento, con migliori risultati in termini di efficienza⁸².

La spesa regionale: i livello pro-capite

Fermo restando, comunque, che le modalità di allocazione delle risorse è relativamente omogeneo tra le Regioni, richiamandosi ai principi di perequazione concordati a livello nazionale, i risultati della gestione di tali risorse sono estremamente vari.

Con riferimento all'esercizio 2007, il valore medio della spesa pro capite riferito alle Regioni e alle Province autonome è stato pari a 1.731 euro, a fronte di un valore minimo della Calabria pari a 1.581 euro e di un valore massimo della Provincia autonoma di Bolzano pari a 2.202 euro, come risulta dalla tabella che segue⁸³.

⁸¹ Il CEIS elenca il seguente elenco di finalità, generalmente riscontrate nelle Regioni che mantengono la quota a gestione diretta: accantonamenti (per progetti obiettivi, per fare fronte a variazioni tariffarie, per spese impreviste, ecc.); fondi per finalità specifiche (per esempio, rinnovi contrattuali); fondi per obiettivi strategici (per esempio, la riqualificazione dell'assistenza sanitaria regionale); fondo per riequilibrio e perequazione; accantonamenti a destinazione vincolata).

⁸² Cfr. ancora CEIS, pagg. 260 e seguenti.

⁸³ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (RGSEP) 2007. Si segnala che tali dati non tengono conto delle correzioni per mobilità interregionale né di quelle per mobilità internazionale.

Tabella 4 - Spesa sanitaria pro capite regionale (2007)

Regione	euro
Piemonte	1.784
Valle d'Aosta	1.989
Lombardia	1.695
Provincia autonoma di Bolzano	2.202
Provincia autonoma di Trento	1.864
Veneto	1.715
Friuli Venezia Giulia	1.791
Liguria	1.906
Emilia Romagna	1.811
Toscana	1.740
Umbria	1.715
Marche	1.654
Lazio	1.931
Abruzzo	1.737
Molise	1.918
Campania	1.654
Puglia	1.626
Basilicata	1.625
Calabria	1.581
Sicilia	1.639
Sardegna	1.605

Fonte: RGSEP, Tabella SA. 2

Si ricorda a tale proposito che, sulla base della normativa vigente, le regioni devono provvedere con risorse proprie alla copertura degli oneri derivanti dagli eventuali maggiori costi di produzione per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli ritenuti essenziali, nonché derivanti da modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del livello complessivo di finanziamento⁸⁴.

Le differenze che si rilevano nella spesa pro capite tra le regioni sono, pertanto, imputabili o alla scelta di garantire prestazioni ulteriori rispetto a quelle individuate come essenziali a livello nazionale, o ad inefficienze strutturali⁸⁵. Pertanto, mentre nel primo caso, una spesa media pro capite superiore a quella media nazionale non è necessariamente indice di uno squilibrio finanziario del sistema sanitario regionale, nel secondo caso, una spesa inferiore alla media non necessariamente denota una maggiore efficienza nella gestione dei servizi, potendo viceversa indicare una

⁸⁴ Solo per i maggiori costi imputabili a provvedimenti assunti a livello nazionale concernenti i LEA è prevista la possibilità di finanziamento aggiunti o di ripiano a carico dello Stato.

⁸⁵ A titolo informativo, si segnala che, per esempio, nel 2006 la Calabria per soddisfare i LEA ha speso l'8,77 per cento del suo PIL a fronte del 4,66 per cento speso dalla Lombardia (Rapporto Osservasalute 2007).

erogazione dei Lea inferiore a quanto individuato come ottimale a livello nazionale⁸⁶.

A questo proposito, anzi, è stato evidenziato che il livello di spesa pro capite è scarsamente correlato sia ai risultati gestionali, sia a quelli di processo, sia a quelli di salute. D'altronde, pur con le differenze che si sono evidenziate, trenta anni di politiche di riequilibrio, attraverso lo strumento del Fondo sanitario nazionale, hanno determinato un sostanziale riallineamento della spesa, che, tuttavia, non ha permesso il superamento di un divario tra le Regioni (sostanzialmente tra quelle del Nord e quelle del Sud) in termini di risultati⁸⁷.

Un'evoluzione verso un fabbisogno calcolato in base ai costi standard

Definizione dei costi standard

Con il Patto per la salute del settembre 2006, lo Stato e le Regioni hanno concordato che “il settore della sanità deve mantenere una dinamica di crescita compatibile con la programmazione finanziaria del paese” e che “in ogni caso i livelli di finanziamento devono essere parametrati alla verifica dell'effettivo costo dei Lea in condizioni di efficienza ed appropriatezza”.

Risulta pertanto essenziale, in tale prospettiva, la quantificazione dei costi standard per le prestazioni erogate, sulla base della quale determinare il livello del fabbisogno finanziario complessivo del SSN. L'obiettivo è quello di pervenire all'individuazione di un paniere standardizzato di prestazioni sanitarie a cui saranno associati i relativi costi standard. In tale modo, il livello del fabbisogno sanitario sarà costituito dal prodotto tra il paniere standardizzato di prestazioni sanitarie (Lea) e i relativi costi standard.

Il costo standard, come definito dalla teoria economica, rappresenta il costo di riferimento della produzione di un oggetto o di un servizio in condizioni di efficienza produttiva⁸⁸. La valutazione dei processi produttivi necessita, infatti, di tale informazione per valutare gli scostamenti dei costi reali rispetto ad un valore ritenuto “ottimale” e quindi l'efficienza del

⁸⁶ In tale caso, pertanto, potrebbe anche configurarsi l'incapacità di garantire a tutti i cittadini l'eguale possibilità di accedere ai servizi sanitari. Si tenga comunque presente che l'indicatore in questione è fortemente influenzato da differenti fattori: dal differente bisogno di assistenza sanitaria tra le regioni, riconducibile prevalentemente alla composizione per sesso e per età della popolazione e dal quadro epidemiologico (ad esempio, a parità di spesa pro capite, regioni con molti giovani risultano avvantaggiate rispetto a regioni con molti anziani); dal diverso livello dei prezzi tra le regioni (livello dei prezzi nelle regioni meridionali è diverso da quello delle regioni settentrionali).

⁸⁷ Mapelli 2008 su la voce.info.

⁸⁸ Il costo standard non è mai il costo minimo, bensì il costo medio dei processi efficienti.

sistema considerato. L'approccio al costo standard presuppone, inoltre, l'omogeneità degli oggetti prodotti per tipologia, qualità e caratteristiche.

L'applicazione del concetto di costo standard al settore sanitario è, tuttavia, resa difficile non solo dalla complessità dei processi produttivi, dove l'evoluzione delle tecnologie e la connessa dinamica dei costi sono molto rapide, ma anche dalla diversificazione delle prestazioni sanitarie. Infatti, anche la definizione dei micro-livelli, in cui sono articolati i Lea, possono racchiudere un'ampia gamma di prestazioni e soprattutto un ampio spettro di possibili modelli organizzativi adottabili per rispondere agli obiettivi che quel micro-livello qualificano. Pertanto, la determinazione del costo complessivo di un LEA non può essere ricostruito in base alla mera sommatoria dei costi delle singole prestazioni che lo compongono, ma dipenderà dal modo in cui quelle prestazioni vengono combinate sul territorio.

Fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo della determinazione dei costi standard è la costituzione di una rete di monitoraggio delle diverse tipologie di prestazioni erogate, da verificare sia sotto il profilo dei costi, sia, come già illustrato in precedenza, sotto il profilo dell'appropriatezza, per arrivare a costruire un sistema di indicatori condivisi e di standard quantitativi e qualitativi di riferimento⁸⁹.

Le principali base-dati attualmente disponibili per il monitoraggio e l'analisi dei costi sono quelle prodotte dai flussi economici del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS)⁹⁰. I dati sono ricavati dai modelli di rilevazione CE, sui costi e ricavi delle aziende del SSN, e LA, sui costi aziendali attribuiti ai Lea. Mentre i primi rilevano i costi delle aziende sanitarie classificati per categoria economica, come da contabilità aziendale, i secondi rilevano i costi classificati per funzioni assistenziali, secondo l'articolazione dei Lea.

Attraverso l'aggregazione dei dati si giunge a determinare il dato a livello nazionale, la cui significatività risulta, peraltro, inficiata dalla eterogeneità dei sistemi contabili adottati a livello locale e regionale. Tale criticità è, inoltre, accentuata, con riferimento alla rilevazione dei dati tratti dai modelli LA, dalla circostanza che non vi sono criteri omogenei per l'attribuzione dei costi aziendali alle funzioni assistenziali classificate secondo l'articolazione dei Lea⁹¹.

Sulla base di dati disponibili nel NSIS, il Ministero della salute elabora, nel Rapporto nazionale di monitoraggio dell'assistenza sanitaria⁹², gli

⁸⁹ *Sole24Ore - Sanità* n. 36/2008

⁹⁰ Articolo 87 della legge finanziaria 2001.

⁹¹ Arcangeli – De Vincenti, *ibidem*.

⁹² Cfr. *supra*.

indicatori di costo relativi al sistema di classificazione per livelli e sotto-livelli riportato nella tabella seguente.

Tabella 5

Schema di classificazione delle voci di costo

<u>Assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro</u>	
- Igiene e sanità pubblica	Igiene e sanità pubblica Attività di prevenzione rivolte alle persone Servizio medico legale
- Igiene degli alimenti e della nutrizione	Igiene degli alimenti e della nutrizione
- Prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro	Prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro
- Sanità pubblica veterinaria	Sanità pubblica veterinaria
<u>Assistenza distrettuale</u>	
- Medicina generale e guardia medica	Guardia medica Medicina generica Pediatra di libera scelta
- Assistenza farmaceutica	Erogata tramite farmacie convenzionate Altre forme di erogazione
- Assistenza specialistica	Attività clinica Attività di laboratorio Attività di diagnostica strumentale e per immagini
- Assistenza ai tossicodipendenti e agli alcolisti	Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare Assistenza territoriale semiresidenziale Assistenza territoriale residenziale
- Assistenza riabilitativa ai disabili	Assistenza territoriale residenziale Assistenza territoriale semiresidenziale
- Assistenza agli anziani	Assistenza territoriale semiresidenziale Assistenza territoriale residenziale
<u>Assistenza ospedaliera</u>	
	Attività di pronto soccorso Assistenza per acuti in DH e DS Assistenza per acuti in degenza ordinaria Interventi ospedalieri a domicilio Assistenza ospedaliera per lungodegenti Assistenza ospedaliera per riabilitazione Ecocomponenti e servizi trasfusionali Trapianto organi e tessuti
Fonte: Rapporto nazionale di monitoraggio dell'assistenza sanitaria	

All'esigenza di superare le criticità dell'attuale sistema rispondono sia il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), sia il progetto "Mattoni del SSN" che, con lo sviluppo di quindici filoni di ricerca che hanno coinvolto i diversi livelli di governo del sistema sanitario, ha individuato elementi fondamentali per la definizione di un sistema condiviso, basato su

classificazioni, codifiche, dati rilevanti e flussi informativi, indicatori e standard di riferimento per il monitoraggio dei costi e la misura dell'appropriatezza .

Con riferimento, in particolare, al progetto” Mattone 14 (Misura dei costi del SSN)”, si segnala che l'attività si è conclusa con l'approvazione da parte della Cabina di Regia del 11 Luglio 2007 della documentazione finale.

L'obiettivo del progetto era quello di omogeneizzare a livello nazionale i flussi informativi economici per natura e destinazione, al fine di confrontare i costi delle diverse strutture sanitarie.

Attraverso l'esame dei flussi informativi (conto economico, stato patrimoniale, costi dei presidi a gestione diretta delle aziende sanitarie, costi per livelli di assistenza), sono state elaborate linee guida da proporre per il miglioramento del monitoraggio dei costi.

In particolare, con riferimento ai costi per livelli di assistenza (modello LA), sono state elaborate linee guida più articolate rispetto a quelle del modello in uso. Per quanto riguarda il modello relativo ai costi dei Presidi a gestione diretta delle aziende UsI (modello CP), l'analisi ha evidenziato che l'attuale modello, introdotto nel 2001, non contiene le voci relative al “Valore della produzione” (ricavi) benché la normativa vigente preveda l'obbligo del pareggio di bilancio anche per i Presidi ospedalieri; di conseguenza, il nuovo schema del modello CP è stato elaborato tenendo conto della necessità di aggiornamento alla normativa vigente ed è stato uniformato allo schema del modello relativo al Conto economico delle aziende sanitarie e delle aziende ospedaliere (modello CE).

Ai fini dell'individuazione degli standard dei costi delle prestazioni sanitarie per pervenire alla definizione delle relative tariffe, si segnala che l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (ANSSR) ha tra i suoi compiti sia quello di tenere sotto controllo i sistemi tariffari regionali dei vari settori, con particolare riferimento a quello ospedaliero e a quello delle prestazioni specialistiche, sia quello dei costi di produzione delle prestazioni, che costituiscono la base sulla quale sono calcolate le tariffe.

In materia, è da ultimo intervenuto il decreto-legge n. 112/2008⁹³ che ha dettato nuovi criteri per la definizione delle tariffe delle prestazioni sanitarie che tengano conto dei costi standard delle prestazioni (calcolati in riferimento a strutture preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità dell'assistenza o già disponibili presso le regioni) e dei tariffari regionali e delle differenti modalità di remunerazione delle funzioni assistenziali.

⁹³ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 (articolo 79, comma 1-*quiquies*).

I DRG (Raggruppamenti omogenei di diagnosi)

Con riferimento al versante della produzione delle prestazioni sanitarie, il sistema di remunerazione delle strutture ospedaliere da parte delle Regioni si fonda sui DRG/ROD (Raggruppamenti omogenei di diagnosi). Questi costituiscono un sistema di classificazione dei pazienti dimessi dagli ospedali per acuti, utilizzato per il finanziamento delle aziende ospedaliere.

In particolare, il sistema si basa su alcune informazioni contenute nelle schede di dimissione ospedaliera (SDO), individuando circa 500 casistiche, omogenee sotto i profili del consumo delle risorse, della durata della degenza e, in parte, sotto il profilo clinico.

Più in particolare, ciascun DRG individua una categoria di pazienti ospedalieri che presentano caratteristiche cliniche analoghe e richiedono per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. Le informazioni necessarie per ricondurre un paziente ad uno specifico DRG sono le seguenti: diagnosi principale di dimissione; diagnosi secondarie; interventi chirurgici; principali procedure diagnostiche e terapeutiche

Per ciascun DRG, sono fissate tariffe la cui determinazione fa riferimento al costo medio dell'assistenza per tutti i pazienti attribuiti allo stesso DRG. Qualora le Regioni non abbiano emanato propri provvedimenti, le tariffe sono determinate sulla base dei criteri fissati dal DM 14 dicembre 1994 e aggiornati nel 1997⁹⁴.

L'introduzione dei DRG ha risposto alla necessità di abbandonare il precedente sistema di finanziamento delle strutture ospedaliere, sostanzialmente a piè di lista, per ancorarlo alle prestazioni effettuate, sulla base di parametri unitari, validi per tutte le aziende erogatrici delle medesime prestazioni.

Ciò, da un lato, consente alla Regione di individuare un costo medio unitario a cui far corrispondere il rimborso, dall'altro, costringe le strutture inefficienti ad adeguarsi ai costi standard per rientrare nella tariffa e non erogare prestazioni in perdita, innescando anche un processo di concorrenza fra le strutture.

Il sistema di remunerazione basato sui DRG ha anche consentito di verificare l'appropriatezza delle prestazioni erogate, nel senso di verificare che ad una particolare patologia corrisponda o meno l'applicazione di un protocollo e l'adozione del medesimo iter di cura. Ciò ha anche comportato l'accertamento che alcune patologie, curate in regime di ricovero ordinario e a cui è associato uno standard di spesa, possono efficacemente essere curate in regime di day hospital (se non, addirittura, di assistenza territoriale), con tariffe ridotte. Tale sistema consente, inoltre, di tenere conto della diversa composizione del complesso delle prestazioni erogate.

Al tempo stesso poiché come si è detto, le tariffe sono di norma fissate dalle singole Regioni, è possibile che siano previste remunerazioni diverse, tra Regioni, per la stessa prestazione: il sistema non si configura ancora quindi, a livello nazionale, come basato sui costi standard, che richiederebbero uguali DRG per le medesime prestazioni.

⁹⁴ D.M. 30 giugno 1997.

5. L'assegnazione di tributi propri e i principi per la regionalizzazione delle imposte

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale prevede che il finanziamento degli enti sub-centrali avvenga attraverso l'assegnazione di tributi propri individuati secondo il principio di correlazione e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, distribuite secondo il principio della territorialità.

Nella letteratura economica un tributo proprio si caratterizza per il fatto che l'ente titolare del tributo dispone del potere di determinazione delle basi imponibili e/o delle aliquote di imposizione.

Lo *status* di tributo proprio è garantito anche dalla semplice fissazione delle aliquote su una base imponibile decisa dal governo centrale.

La fissazione delle aliquote viene intesa anche come autonomia concessa agli enti territoriali sulle addizionali di imposta (aliquote aggiuntive applicate alla base imponibile di un tributo erariale) o sulle sovrimposte (aliquote aggiuntive applicate al gettito di un tributo erariale), purché siano facoltative nel se e nel quanto.

La Corte Costituzionale, nell'offrire un'interpretazione del Titolo V (sentenze 296/2003, 297/2003, 37/2004), ha stabilito che per tributo proprio si deve intendere un tributo istituito con proprio atto normativo dall'ente territoriale, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario.

Queste caratteristiche si associano ad un concetto di tributo proprio autonomo. Da ciò deriva che i tributi locali attualmente esistenti, in quanto istituiti e disciplinati da legge statale, rappresenterebbero tributi propri derivati.

Il principio di territorialità implica che il gettito erariale compartecipato affluisca direttamente alle regioni al cui territorio è riferibile. Tale formulazione lascia ampi margini interpretativi, in quanto potrebbe riferirsi al luogo della riscossione del tributo, a quello della formazione dell'imponibile o a quello in cui si verificano gli effetti finali dell'imposta.

Il ddl sembrerebbe riferirsi alla seconda interpretazione (formazione dell'imponibile), esplicitando, tra i criteri di delega, quale deve essere inteso come luogo della formazione dell'imponibile a seconda delle fattispecie di imposta e dei tributi considerati.

Per le imposte sui consumi e per quelle sul reddito la regionalizzazione avviene rispettivamente in base al luogo del consumo e a quello di

residenza del precettore, mentre si tiene conto della localizzazione dei cespiti per i tributi sul patrimonio e del luogo di prestazione del lavoro per i tributi sulla produzione (art. 5, comma 1, lett. d).

La regionalizzazione del gettito e/o della base imponibile dei tributi interessati dal d.d.l risulta quindi fondamentale per determinare le risorse disponibili per ciascun ente territoriale. Relativamente alle funzioni essenziali l'esatta imputazione delle entrate regionalizzate si presenta necessaria per distinguere la quota di fabbisogno standard, per cui le regioni risultano autosufficienti dalla quota finanziata attraverso il fondo perequativo.

Ancora più pregnante è la regionalizzazione dei tributi destinati al finanziamento delle funzioni non essenziali, per cui, essendo la perequazione parziale, l'attribuzione regionale del gettito d'imposta determina buona parte delle risorse disponibili.

Il d.d.l richiama anche la necessità di lasciare agli enti territoriali un adeguato livello di flessibilità fiscale, assicurata dall'utilizzo, in misura rilevante, di tributi manovrabili. In letteratura è stato evidenziato come un adeguato livello di flessibilità sia necessario, in modo da permettere la fornitura di prestazioni addizionali, laddove ne sorga la necessità, in termini di preferenze nelle scelte locali⁹⁵.

E' stato, altresì, osservato che l'autonomia dei governi subnazionali non dovrebbe pregiudicare comunque il finanziamento delle spese al margine, cioè di fabbisogni di spesa non previsti, in modo da evitare il ricorso a trasferimenti aggiuntivi da parte del livello centrale⁹⁶.

Il finanziamento basato sull'addizionale IRE assicurerebbe agli enti territoriali un livello di flessibilità sulle aliquote che invece risulta escluso dall'attribuzione della compartecipazione IVA, anche se, come emerso in diversi contributi di studiosi e istituzionali, tale grado di autonomia implicherebbe una particolare attenzione riguardo alle regole generali di coordinamento della finanza pubblica⁹⁷.

A seconda che si utilizzi una compartecipazione o una riserva d'aliquota la regionalizzazione delle entrate viene effettuata prendendo a riferimento la base imponibile o direttamente il gettito erariale del tributo in questione.

⁹⁵ Si veda il contributo del prof. Vitaletti nell'audizione presso le Commissioni riunite 1^a, 5^a e 6^a nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame dell'AS 1117.

⁹⁶ Si veda il contributo dell'ISAE nell'audizione presso le Commissioni riunite 1^a, 5^a e 6^a nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame dell'AS 1117.

⁹⁷ Si vedano in particolare i documenti della Corte dei Conti e dell'ISAE presentati nelle audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame dell'AS 1117.

Come già menzionato precedentemente il d.d.l. prevede un sistema di finanziamento basato, oltre che sui tributi propri, fra i quali l'Irap fino al momento della sua sostituzione con un altro tributo regionale da individuare, su una quota di compartecipazione Iva e sull'utilizzo di compartecipazioni e riserve d'aliquota o addizionali sul gettito IRE.

Seguendo tale formulazione la regionalizzazione dell'Iva avverrebbe attraverso la ripartizione territoriale in base ai consumi regionali della quota di gettito erariale devoluta alle regioni. Poiché la normativa tributaria non prevede in capo alle regioni la facoltà di operare distinzioni sulla base imponibile e sulle aliquote, è possibile regionalizzare direttamente il gettito erariale, senza dover prima procedere a una standardizzazione della base imponibile.

Medesima considerazione vale per l'IRE, poiché almeno sulla parte di competenza erariale le regioni non possono introdurre agevolazioni né sulla base imponibile né sulle aliquote.

La metodologia di regionalizzazione dell'IRE si distingue, però, da quella utilizzata per l'IVA per via dell'attribuzione alle regioni di una riserva d'aliquota Ire o di un'addizionale invece che di una compartecipazione.

Le due metodologie si differenziano, oltre che per il grado di autonomia concesso ai governi sub-centrali, anche per il fatto che l'utilizzo di una riserva d'aliquota o di un'addizionale fa sì che modifiche sulle aliquote centrali non si riflettano in variazioni delle risorse regionali.

La differenza non è trascurabile: si pensi al caso di incrementi delle aliquote statali decise centralmente, ad esempio con l'obiettivo di contenere deficit di bilancio. Essi produrrebbero, per effetto della compartecipazione, un aumento delle risorse a disposizione delle regioni, che rimarrebbero, invece, inalterate con l'utilizzo della riserva d'aliquota.

Le formule seguenti possono aiutare a cogliere meglio le differenze sopra descritte:

$$\text{Gettito regione } j \text{ in caso di compartecipazioni} = \alpha \times t \times \beta_j$$

dove α è la percentuale di compartecipazione fissata a livello nazionale identica per tutte le regioni, t è l'aliquota centrale e β_j è la base imponibile regionale.

Gettito regione j in caso di riserva di aliquota o di addizionale⁹⁸ $= a \times \beta_j$,
mentre il gettito totale (statale + regionale) dell'Ire risulterebbe pari a $= (a + t) \times \beta$

Dove a rappresenta la riserva d'aliquota, t l'aliquota centrale e β e β_j rispettivamente la base imponibile totale e la base imponibile regionale.

5.1 La regionalizzazione dell'Iva

Il d.d.l. prevede di assegnare alle regioni una compartecipazione Iva che, insieme ai tributi propri regionali e alla riserva d'aliquota Ire, provvede a finanziare i livelli essenziali delle funzioni fondamentali. Alle regioni viene dunque assegnata una frazione del gettito prodotto nel proprio territorio regionale.

Il D.Lgs. n. 56/2000 già prevedeva la devoluzione di una compartecipazione regionale dell'Iva alle regioni, ripartita in base alla distribuzione territoriale dei consumi delle famiglie tenuto conto del fabbisogno sanitario e delle dimensioni geografiche⁹⁹.

In linea teorica il decentramento delle imposte sui consumi soddisferebbe alcuni criteri di efficienza che dovrebbero caratterizzare le imposte devolute ai livelli di governo sub-centrali, quali ad esempio la stabilità del gettito e l'uniformità della base imponibile sul territorio, richiamati dalla delega.

La distribuzione dei consumi sul territorio, infatti, appare generalmente molto meno sperequata rispetto alle basi imponibili di altri tipi di imposte. Ciò è spiegato in particolar modo dalla propensione al consumo più elevata delle fasce di popolazione con reddito più basso. Inoltre, partendo dal presupposto che il soggetto passivo d'imposta, ovvero il consumatore, effettua i propri acquisti nel territorio in cui risiede, risulta rispettato il "principio del beneficio". Ciò avviene nel momento in cui il soggetto che usufruisce dei servizi pubblici locali, cofinanziati dall'imposta sui consumi, corrisponde, in linea di massima, al contribuente.

⁹⁸ Si noti che con la definizione di addizionale si richiama alla struttura dell'addizionale comunale Ire presente nel nostro ordinamento, che tecnicamente risulta più simile a una sovrimposta che a un'addizionale vera e propria, la cui struttura è, invece, rappresentata dalla formula seguente: $(1 + \delta) \times t \times \beta$. Anche l'addizionale Ire regionale ha una struttura che la rende più simile a una sovrimposta; tuttavia a differenza dei comuni le regioni hanno la possibilità di concedere agevolazioni e operare rimodulazioni sulla base imponibile.

⁹⁹ Su tale aspetto si veda il paragrafo 4.5.

Il Dipartimento delle Finanze, nell'ambito delle analisi condotte sulla regionalizzazione del gettito Iva per gli anni 2003 e 2004¹⁰⁰, conferma un livello di sperequazione più contenuto di quello osservato per altre imposte ed evidenzia anche una certa stabilità nella distribuzione regionale del gettito, nei due anni considerati.

Sotto un profilo più tecnico l'IVA, andando a colpire il valore aggiunto in ogni fase della produzione invece che il solo consumo finale, presenta degli elementi di complessità, da tenere nella giusta considerazione per operare il suo decentramento a livello locale.

Il gettito IVA deriva da tre componenti: le vendite effettuate verso i consumatori finali, gli acquisti effettuati da soggetti per i quali l'imposta non è detraibile (banche e assicurazioni) e le vendite verso i titolari di partita Iva che non hanno ancora scaricato l'IVA sui consumatori finali.

Per imputare correttamente il gettito ai consumi territoriali, occorrerebbe disporre della distribuzione regionale delle tre fonti di gettito menzionate in precedenza. Regionalizzando il gettito totale per i soli consumi regionali, infatti, non si terrebbe conto della diversa distribuzione territoriale delle tre fonti di gettito.

In aggiunta bisogna considerare che i dati Istat sui consumi delle famiglie non forniscono informazioni circa la consistenza dell'evasione fiscale, che si suppone variare, anche in misura considerevole, da regione a regione.

Un norma inserita nella legge finanziaria 2004¹⁰¹ fornisce uno strumento conoscitivo in grado di attenuare le distorsioni provocate dall'evasione, attraverso l'introduzione il metodo del "frazionamento". Esso consiste nell'inserimento, nel modulo di dichiarazione Iva, di una sezione, denominata quadro VT, in cui il contribuente ha l'obbligo di distinguere l'imponibile Iva in base alle operazioni effettuate verso i consumatori finali e alle vendite verso soggetti titolari di partita Iva. E' previsto, inoltre, anche se non in via obbligatoria, che il contribuente indichi la ripartizione regionale delle vendite verso le due categorie di soggetti sopra menzionate.

Avendo a disposizione questi dati si può operare una regionalizzazione del gettito Iva basata sul valore delle vendite verso i consumatori finali di una regione, effettivamente dichiarato dal contribuente, isolando, grazie all'indicata metodologia, le problematiche connesse all'evasione fiscale.

¹⁰⁰ Si veda Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche fiscali – Ufficio studi e politiche economico-fiscali, Studi e analisi n. 4, *La regionalizzazione delle entrate erariali per gli anni 2003-2004*, ottobre 2007

¹⁰¹ Articolo 2, comma 10, lett. i), della legge n. 350/2003.

Nella letteratura si sottolinea come una più trasparente evidenziazione dell'evasione fiscale regionale farebbe sorgere, in capo alle regioni, l'incentivo ad impegnarsi nel recupero di base imponibile, in quanto il maggior gettito accertato andrebbe a costituire un'entrata del bilancio regionale. Tale incentivo verrebbe meno quando l'imposta è regionalizzata in base al dato dei consumi Istat poiché, in tal caso, il maggior gettito accertato verrebbe distribuito fra tutte le giurisdizioni.

Va notato, tuttavia, che il recupero dell'evasione fiscale, da parte delle singole regioni, può essere concretamente realizzato solo nel caso in cui vengano loro assegnati poteri di accertamento e di controllo. A tal fine la delega menziona nell'articolo 2 comma 2 let. q) il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Il Dipartimento delle Finanze, nell'analisi sopra citata, confronta i risultati della ripartizione regionale del gettito a seconda che si utilizzino i consumi Istat o la suddivisione delle vendite dichiarata dai contribuenti. Sebbene vi sia una forte correlazione fra i due risultati, per alcune regioni si riscontrano delle differenze non trascurabili.

L'attendibilità dei dati basati sul metodo del frazionamento è, tuttavia, limitata dal carattere facoltativo dell'onere di suddivisione territoriale delle vendite verso i consumatori finali. Ciò comporta che nel 2005, primo anno di applicazione della norma sul frazionamento, solo il 56 per cento delle operazioni imponibili Iva risultava regionalizzato.

Risulterebbe utile, per determinare l'effettiva possibilità di utilizzo del metodo del frazionamento, disporre di ulteriori informazioni sulla percentuale di contribuenti che ha compilato per intero il quadro VT, negli anni successivi al 2005. Elemento cruciale è costituito dal lag temporale che intercorre dal momento della dichiarazione a quello in cui l'Agenzia delle Entrate rende disponibile l'analisi dei dati aggregati.

Questa informazione assume una valenza fondamentale tenendo conto che i dati delle dichiarazioni dei contribuenti, per loro natura, sono caratterizzati da un *lag* temporale di un anno, poiché si riferiscono all'imponibile dell'esercizio precedente la dichiarazione.

Come nel caso dell'Irpef la regionalizzazione del gettito dell'anno *n* con le basi imponibili dell'anno *n-1* o addirittura dell'anno *n-2* implica un'approssimazione rappresentata dall'ipotesi di invarianza da un anno all'altro della distribuzione delle diverse fonti di gettito.

5.2 Il concorso dell'IRPEF al finanziamento delle spese regionali

Il disegno di legge di delega in materia di federalismo fiscale prevede, ai fini del finanziamento dei fabbisogni di spesa delle regioni, anche il ricorso all'imposta sul reddito delle persone fisiche nelle forme sia di assegnazione di una riserva di aliquota, sia di addizionale dell'imposta erariale. Le modalità di riparto devono conformarsi al principio della territorialità, inteso, per i tributi riferiti ai redditi sulle persone fisiche, in riferimento al luogo di residenza del percettore.

La scelta di devolvere al finanziamento delle spese regionali - anche nell'ambito di un mix di diversi tributi propri e derivati, come previsto per il finanziamento delle spese riconducibili al vincolo costituzionale - una riserva di aliquota, ovvero addizionali applicate alla base imponibile IRPEF, risponde al requisito di operare su una base imponibile estesa, tale da consentire l'individuazione di aliquote di devoluzione presumibilmente contenute. Tuttavia, i cospicui fabbisogni di spesa regionale da finanziare ed il fatto che il ricorso a tale imposta sia previsto, nella forma di addizionali e compartecipazioni al gettito, anche per il finanziamento delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, lasciano presupporre la rinuncia da parte dell'erario alla disponibilità e, come si vedrà, anche alla gestione di una quota non certo irrilevante di gettito.

La decisione di destinare al finanziamento delle spese regionali una riserva di aliquota IRPEF, ovvero una addizionale a tale imposta erariale, anziché prevedere direttamente quote di compartecipazione al gettito dell'imposta sembrerebbe funzionale ai fini di ridurre parzialmente l'inconveniente rappresentato dal fatto che l'imposta sul reddito delle persone fisiche è spesso oggetto di modifiche strutturali. Essa rappresenta, infatti, l'imposta attraverso la cui rimodulazione vengono generalmente operati interventi anticongiunturali in favore delle famiglie e delle categorie socialmente più deboli.

Sia la riserva di aliquota che l'addizionale presentano, infatti, la caratteristica di applicarsi in misura proporzionale alla base imponibile regionalizzata dell'imposta. Ciò significa che sui relativi gettiti non influiscono direttamente i parametri strutturali dell'imposta incidenti sulla progressività del tributo, quali il numero e l'ampiezza degli scaglioni, la modulazione delle aliquote, il sistema delle detrazioni, bensì le sole modalità di determinazione della base imponibile dell'imposta.

Si segnala, tuttavia, che la misura delle detrazioni d'imposta riconosciute ai fini IRPEF influisce indirettamente sulla platea dei soggetti passivi dell'addizionale, in quanto quest'ultima è dovuta solo se, per lo stesso periodo d'imposta, l'imposta sul reddito delle persone fisiche, al netto delle detrazioni per essa riconosciute e dei crediti

d'imposta per i redditi prodotti all'estero, risulta dovuta (articolo 50, comma 2, del D.Lgs. n. 446 del 1997).

L'irrelevanza dei principali parametri che assicurano la progressività dell'imposta se da un lato neutralizza l'influenza sulla determinazione della quota di pertinenza di ciascuna regione di quei fattori di carattere socio economico che determinano il grado di concentrazione territoriale del reddito, dall'altro consentirebbe, quindi, all'amministrazione centrale di poter continuare ad intervenire sugli elementi strutturali dell'imposta che assicurano il grado di progressività e di correlazione alla capacità fiscale dei singoli contribuenti, senza dover adottare misure compensative nei confronti delle regioni. Tali misure sono invece necessarie, come richiesto dalle norme di delega ai sensi dell' articolo 2, comma 2, *lettera i)*, ove lo Stato intervenga a modificare la base imponibile dell'imposta.

Occorre sottolineare in proposito che con le leggi finanziarie per gli esercizi 2007 e 2008 gli strumenti di intervento con i quali si è cercato di ridurre l'incidenza dell'imposta in favore delle categorie sociali economicamente più deboli si sono incentrati soprattutto sul sistema delle detrazioni attraverso la trasformazione in riduzioni dall'imposta lorda modulate in base ai livelli di reddito delle precedenti deduzioni per carichi di famiglia e per i possessori di redditi di lavoro dipendente, di pensione e di lavoro autonomo e l'integrazione o l'introduzione di detrazioni per specifiche categorie di contribuenti ovvero per particolari tipologie di oneri.

Tuttavia, tale schema funzionale sembrerebbe notevolmente ridimensionato dalla disposizione di cui all'articolo 5, comma 1, *lettera c)*, del disegno di legge, che consente, invece, alle regioni, anche con riferimento alle aliquote riservate a valere sulle basi imponibili di tributi erariali, di modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale, nonché di disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni, facendo salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione.

Tale disposizione appare presentare, con riguardo in particolare all'IRPEF, profili di problematicità sul piano del coordinamento e della coerenza tra il grado di libertà in materia di politica fiscale redistributiva conservato allo Stato centrale e l'esercizio dell'autonomia tributaria consentito alle regioni. Appare, inoltre, difficilmente perseguibile sia il criterio di salvaguardia unitaria degli elementi strutturali del tributo ove si consentano interventi territorialmente diversificati su elementi suscettibili di modificare la progressività stessa dell'imposta, sia il criterio di coerenza con il principio di semplificazione, dovendosi plausibilmente prevedere una duplicazione degli oneri di dichiarazione nei confronti dei contribuenti.

Inoltre, la possibilità di applicare regimi impositivi territorialmente differenziati potrebbe indurre fenomeni di mobilità delle basi imponibili verso realtà territoriali con prelievo più contenuto.

Poiché la partecipazione al fondo perequativo per il finanziamento delle spese soggette al vincolo costituzionale finanzia il differenziale tra il fabbisogno ed il gettito dei tributi ad esse dedicati al netto delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria, è plausibile ritenere che le misure di agevolazione siano introdotte nelle regioni con maggiori risorse, per le quali non si renda necessario l'esercizio dell'autonomia tributaria per il finanziamento degli altri fabbisogni di spesa. Pertanto il fenomeno di mobilità delle basi imponibili avrebbe l'effetto di accentuare la variabilità territoriale del prelievo.

I dati disponibili

Il problema principale che si pone sul piano attuativo ai fini dell'individuazione dell'ammontare delle risorse a valere sull'IRPEF, ovvero sull'addizionale regionale dell'imposta, è quello di pervenire ad una corretta regionalizzazione delle relative basi imponibili, basata sul criterio della regione di residenza dei percettori dei redditi incisi dai suddetti tributi.

Tale criterio, se da un lato non appare del tutto idoneo a garantire che il gettito sia attribuito al territorio nel quale si svolge integralmente l'attività produttiva di reddito da parte del contribuente, appare quello che maggiormente risponde al criterio di correlazione con il beneficio, potendosi plausibilmente ipotizzare che la maggior parte delle funzioni attribuite alle regioni, concretizzandosi soprattutto in prestazioni a domanda individuale, siano legate a servizi resi ai residenti¹⁰².

A tal fine appare pertanto necessario procedere ad una ricognizione dei dati disponibili che consentano l'aggregazione per regione delle principali variabili dell'imposta.

Dati analitici relativi alle variabili principali della struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sono desumibili dalle dichiarazioni effettuate annualmente dai contribuenti mediante compilazione dei modelli "Unico", "730" e "770", relativo quest'ultimo ai sostituti d'imposta.

Dal punto di vista dell'imputazione territoriale, i dati desumibili dalle dichiarazioni sono imputabili al luogo di residenza fiscale del soggetto dichiarante, generalmente coincidente con quello di residenza anagrafica. Ciò significa che, per le ritenute sui redditi di lavoro dipendente e di lavoro

¹⁰² Cfr. in proposito MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, La regionalizzazione delle entrate erariali, ottobre 2003.

autonomo, così come per l'addizionale IRPEF applicata a tali redditi¹⁰³, si dispone dei dati riguardanti il sostituto d'imposta, che procede al versamento, regionalizzabili in base al domicilio fiscale di quest'ultimo e non in base al domicilio fiscale del lavoratore percettore del reddito che subisce il prelievo, come sarebbe, invece, necessario in base a quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera d) del disegno di legge.

Si segnala ai fini dell'individuazione di una possibile metodologia volta al superamento di tale inconveniente che, in uno studio effettuato dal Dipartimento delle Finanze del MEF, relativo alla regionalizzazione delle entrate erariali, si è cercato di risolvere il problema suddividendo le ritenute da lavoro dipendente¹⁰⁴ sulla base dei pesi ricavati dalla distribuzione regionale della stessa variabile presente nei modelli di dichiarazione UNICO e 730.

Tuttavia, il problema principale relativo alla utilizzabilità delle informazioni ricavabili dalle dichiarazioni ai fini della individuazione delle basi imponibili regionalizzate permane quello dei tempi di disponibilità di tali informazioni.

Infatti, le dichiarazioni sono effettuate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta nel periodo d'imposta successivo a quello di competenza cui si riferiscono. Inoltre, nonostante l'accelerazione del processo di elaborazione delle informazioni contenute in tali dichiarazioni, i relativi dati sono ufficialmente disponibili con uno sfasamento temporale di oltre due anni.

Attualmente, sono pertanto reperibili le elaborazioni riguardanti le dichiarazioni presentate nel 2006, riferite al periodo d'imposta 2005, che non incorporano, quindi, né le modifiche normative successivamente intervenute sui parametri del tributo, né l'effetto di fattori economici, elementi entrambi che possono averne modificato la distribuzione territoriale.

Tale circostanza assume particolare rilievo ove si consideri che il disegno di legge in esame enumera tra le sua finalità quella di garantire agli enti decentrati la certezza delle risorse e la tendenziale stabilità del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite. E', inoltre, prevista espressamente la periodica verifica della congruità in termini di gettito dei tributi destinati alla copertura del fabbisogno standard.

¹⁰³ Ai sensi dell'articolo 50, comma 5, del D. Lgs. n. 446 del 1997, l'addizionale regionale relativa ai redditi da lavoro dipendente e a quelli assimilati a tali redditi è versata dai sostituti d'imposta alla regione in cui il sostituto ha il domicilio fiscale all'atto delle operazioni di conguaglio relative a tali redditi.

¹⁰⁴ MEF, Dipartimento per le politiche fiscali, La regionalizzazione delle entrate erariali per gli anni 2003-2004. Ottobre 2007.

Occorre, inoltre, segnalare un altro aspetto importante dell'utilizzo dei dati ricavabili dalle dichiarazioni IRPEF ai fini della regionalizzazione delle basi imponibili e della determinazione del *quantum* corrispondente all'aliquota destinato alle singole regioni, riguardante l'imputazione temporale dei medesimi.

I dati delle dichiarazioni sono di competenza economica, relativi al periodo d'imposta cui le medesime si riferiscono. L'imposta IRPEF dovuta sulla base di tali dichiarazioni viene versata all'erario in parte nell'esercizio di competenza (11/13 del totale per le ritenute sui redditi di lavoro dipendente e nella misura dovuta per i versamenti in acconto per i soggetti tenuti all'autotassazione) ed in parte a saldo nell'esercizio successivo. L'addizionale regionale è versata, in unica soluzione, nei termini previsti per il versamento delle ritenute e del saldo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

I dati riguardanti le entrate tributarie desumibili dal bilancio dello Stato, sulla base dei quali vengono formulate le previsioni e gli obiettivi complessivi di bilancio, compresi i vincoli sulla pressione tributaria, sono, invece, dati di cassa e si riferiscono a quanto incassato nell'esercizio.

Con riguardo all'imposta sul reddito delle persone fisiche, pertanto, il gettito annuale rilevabile ai fini degli obiettivi di finanza pubblica a livello aggregato non corrisponde all'imposta dovuta in riferimento alle basi imponibili reddituali effettivamente prodotte nel medesimo anno di riferimento.

Grado di uniformità territoriale del prelievo

Gli studi teorici che hanno assistito la lunga fase di elaborazione della riforma sono concordi nel riconoscere che una delle caratteristiche essenziali di un'imposta a base territoriale debba essere individuata nell'uniformità della sua distribuzione sul territorio, in modo tale da ridurre la necessità di intervenire con ingenti trasferimenti perequativi nei confronti degli enti con minore capacità fiscale, per consentire loro di esercitare le funzioni trasferite.

Con riferimento all'IRPEF non si dispone attualmente di elaborazioni aggiornate che consentano di valutare il grado di sperequazione della base imponibile correttamente territorializzata sulla base dei criteri richiesti dal disegno di legge di riforma.

L'elaborazione già citata, condotta dal Dipartimento delle Finanze del MEF, basata sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni, elaborate al fine di ottenere una ripartizione regionale dell'imposta pro capite il più possibile conforme al criterio di residenza dei contribuenti, utilizza i dati di gettito relativi ai periodi d'imposta 2003 e 2004 e considera, ai fini della misura della variabilità del tributo, tutte le regioni.

L'analisi, pertanto, oltre a riferirsi ad una struttura del prelievo notevolmente diversa da quella attualmente in vigore, perviene ad una distribuzione dell'imposta pro capite che include l'effetto dei parametri di progressività del tributo, parametri come si è detto ininfluenti ove si territorializzi una quota sostanzialmente proporzionale del tributo stesso.

I risultati indicano una certa stabilità nella ripartizione regionale del tributo nel biennio.

La ripartizione mostra una marcata divisione tra nord e sud; i valori pro capite del centro nord sono notevolmente al di sopra del valore nazionale, in particolare il nord ovest; il sud e le isole presentano valori molto vicini tra loro ed inferiori al valore nazionale.

Rispetto all'IVA, altro tributo erariale di cui si dispone la parziale regionalizzazione nel disegno di legge, l'indagine mostra una variabilità dell'IRPEF pro capite rispetto al valore medio pro capite nazionale superiore di circa un terzo¹⁰⁵.

Inoltre, la regione che presenta un'imposta IRPEF capitarla più elevata nel biennio (Lombardia) espone un valore pari a circa tre volte quello della regione con il minore importo pro capite (Calabria). Con riguardo all'IVA, la distanza tra valori estremi appare più contenuta.

Uno studio più recente¹⁰⁶ consente di utilizzare, per le sole regioni a statuto ordinario, i dati del reddito imponibile ai fini IRPEF regionalizzato relativi al periodo d'imposta 2005.

La regionalizzazione è stata effettuata sulla base dei dati dell'Agenzia delle entrate, tratti dalle dichiarazioni dei redditi. Tali dati, pertanto, in quanto non espressamente precisato nello studio, non dovrebbero essere stati oggetto di ulteriori elaborazioni finalizzate ad ottenere, con riguardo soprattutto alla voce relativa alle ritenute sui redditi di lavoro dipendente, una corretta imputazione territoriale della base imponibile relativa a tali ritenute (cfr. paragrafo precedente). Tuttavia, essi appaiono fornire una base di calcolo più aderente ai contenuti del disegno di legge ai fini dalla valutazione del grado di sperequazione regionale.

Dividendo le basi imponibili regionali fornite dallo studio per l'ammontare della relativa popolazione residente, rilevata al 31 dicembre

¹⁰⁵ La variabilità dei valori pro capite attribuibili alle singole regioni rispetto al valore medio pro capite nazionale è misurata dal coefficiente di variazione. Tale coefficiente di dispersione è dato dal rapporto tra lo scostamento quadratico medio e la media aritmetica. Nello studio mentre i dati regionali dell'IRPEF presentano stabilmente negli anni 2003 e 2004 un coefficiente di variazione dello 0,33, i dati regionali dell'IVA presentano per i medesimi anni un coefficiente dell'0,20 e quindi una dispersione meno marcata rispetto al valore medio nazionale.

¹⁰⁶ M.F. Ambrosiano, M. Bordignon, G. Turati, La stima della proposta di legge al Parlamento n. 0040 approvata dal Consiglio Regionale della Lombardia, "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", CFREL-Università Cattolica di Milano e Regione Umbra.

del 2004, è possibile ottenere una distribuzione regionale della base imponibile pro capite.

L'analisi di tale distribuzione mostra che, l'eliminazione dei fattori collegati alla progressività dell'imposta non altera in modo significativo la graduatoria regionale, rispetto alla distribuzione basata sulla regionalizzazione del gettito, anche se occorre ricordare la non coincidenza temporale delle due distribuzioni esaminate. Si riduce, peraltro, il grado di dispersione dei valori rispetto al valore medio nazionale e si riduce la distanza tra il valore massimo della distribuzione (Lombardia) ed il valore minimo (Calabria)¹⁰⁷.

Emersione di base imponibile riferibile al concorso all'attività di recupero fiscale

Il disegno di legge in esame prevede, in via generale, il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale. In particolare, in relazione alle modalità di riparto del fondo perequativo regionale, prevede che il gettito regionale sia assunto al netto dell'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale.

Appare evidente come l'attivazione di tale concorso dipenda sia dal grado di autonomia nella gestione dei tributi dedicati concessa alle regioni, che aumenta la convenienza all'emersione marginale di base imponibile, sia dalle potenzialità offerte alle regioni in termini di accesso ed incrocio di dati provenienti da basi statistiche informatizzate, sia dal margine di evasione o elusione recuperabile, cioè dalla distribuzione regionale della propensione all'evasione fiscale.

Con riguardo all'IRPEF, un recente studio¹⁰⁸ è pervenuto alla stima della propensione all'evasione di tale imposta nel 2004, attraverso il confronto tra i redditi rilevati nell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia e quelli dichiarati nei modelli fiscali. In media risulta occultato al fisco il 13,5 per cento dei redditi. In particolare, sarebbero gli autonomi e gli imprenditori, i *rentiers* e gli autonomi con secondo reddito (da lavoro dipendente o da pensione) a mostrare differenze più marcate nei redditi pro capite risultanti dalle due fonti di dati e, quindi, a presentare tassi di evasione più elevati. La misura dell'evasione per aree territoriali, risente di tale correlazione con le tipologie di reddito considerate. Pertanto, la propensione ad evadere risulta minore nelle regioni del Mezzogiorno

¹⁰⁷ Il coefficiente di variazione calcolato sulla distribuzione della base imponibile pro capite è pari allo 0,29 a fronte dello 0,33 evidenziato nello studio del Dipartimento delle finanze. Il rapporto di coesistenza, che misura la distanza massima tra i valori regionali passa da 2,9 a 2,6.

¹⁰⁸ M.R. Marino e R. Zizza, L'evasione dell'IRPEF: una stima per tipologia di contribuente, ottobre 2008.

rispetto al resto del Paese, a causa di una prevalenza di quelle tipologie di contribuenti che, per la natura del prelievo subito, non hanno la possibilità di evadere l'imposta (lavoratori dipendenti pubblici e pensionati).

6. La regionalizzazione della spesa statale

6.1 La spesa statale regionalizzata

La spesa statale regionalizzata rappresenta la spesa complessivamente erogata dal bilancio dello Stato, da enti pubblici¹⁰⁹ e da fondi alimentati con risorse nazionali e comunitarie ripartita per regione o provincia autonoma. Essa offre una rappresentazione della distribuzione geografica dei pagamenti in conto competenza e in conto residui, quali risultano dal rendiconto generale dello Stato.

La Ragioneria generale dello Stato pubblica annualmente le tabelle relative alla spesa regionalizzata riferita alle spese correnti e in conto capitale, con esclusione quindi del rimborso prestiti.

Gli ultimi dati, pubblicati nel novembre 2008, sono relativi all'anno 2006. Per tale anno, la spesa erogata dal bilancio dello Stato, da enti pubblici e da fondi che è stato possibile imputare alle singole regioni secondo i criteri che vengono di seguito illustrati, è stata pari a quasi l'80 per cento del totale della spesa statale e dei citati enti e fondi.

I dati vengono ripartiti territorialmente secondo il criterio della localizzazione dei pagamenti presso le Tesorerie dello Stato e in base al criterio della localizzazione fisica dei fattori produttivi impiegati per l'offerta di servizi e per gli investimenti. I criteri di ripartizione, pertanto, non considerano i beneficiari dell'attività amministrativa. Per tale ragione, ad esempio, la spesa per il funzionamento dei ministeri rimane attribuita in misura largamente maggioritaria al Lazio.

Con specifico riferimento ai pagamenti effettuati presso le tesorerie di Roma (a livello centrale e provinciale), sono invece individuate e ridistribuite le quote della spesa destinata ad aree geografiche diverse (ad esempio, per i trasferimenti ad enti di previdenza, o - relativamente ai redditi da lavoro dipendente - per le competenze del Corpo della Guardia di finanza).

In particolare, la ripartizione territoriale dei pagamenti prende in considerazione i seguenti canali di erogazione della spesa:

- ordinativi di pagamento intestati direttamente al beneficiario;

¹⁰⁹ Gli enti presi in considerazione tra quelli che operano sull'intero territorio nazionale, oltre a quelli previdenziali, sono l'Anas, i Monopoli di Stato, il CNR, l'ENEA, l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, la Croce Rossa Italiana, l'ICE, l'Istituto di patronato ed assistenza sociale, l'ISPEL, il Fondo Edifici di culto, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Corte dei conti.

- ordinativi di accreditamento, che rappresentano aperture di credito a favore di funzionari delegati alla spesa a livello secondario che sono un tramite per l'emissione di ordinativi a favore di beneficiari finali;
- ruoli di spesa fissa, che indica la metodologia tipica di pagamento degli stipendi e altre remunerazioni spettanti in via continuativa e a scadenze determinate.

Nei casi in cui non sia possibile ridistribuire la spesa o reperire informazioni supplementari da altre fonti, la quota di spesa viene definita come “non regionalizzabile”. Tra i pagamenti non regionalizzabili vi sono quelli destinati ad organismi di carattere internazionale (trasferimenti correnti all'estero e risorse proprie CEE).

In termini di valori pro-capite, nel 2006, i livelli più elevati della spesa regionalizzata evidenziati in tabella, oltre al Lazio – al quale, come si è visto, sono riferite le spese dei ministeri – sono registrati da alcune regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino A. Adige Friuli V. Giulia), per quanto riguarda sia la quota erogata dal bilancio dello Stato, sia la spesa regionalizzata complessiva.

Tabella 1 - Spesa complessiva regionalizzata pro-capite anno 2006

(in euro)

Regioni	Spesa complessiva procapite	Bilancio dello Stato*	Enti previd.li	Altri enti e fondi
Regioni a statuto speciale				
Friuli V. Giulia	11.045	5.656	5.054	334
Sardegna	9.121	4.759	3.749	613
Sicilia	8.203	4.635	3.243	325
Trentino A. Adige	11.673	7.622	3.892	160
Valle d'Aosta	15.304	10.324	4.575	405
Regioni a statuto ordinario				
Abruzzo	7.674	3.512	3.911	251
Basilicata	8.070	3.789	3.535	747
Calabria	8.294	4.034	3.546	713
Campania	7.130	3.704	3.078	348
Emilia Romagna	8.019	2.965	4.872	181
Lazio	9.825	4.771	4.344	710
Liguria	9.260	3.525	5.478	257
Lombardia	7.719	3.123	4.470	127
Marche	7.497	2.960	4.294	243
Molise	7.417	3.276	3.640	501
Piemonte	8.348	3.182	4.851	316
Puglia	7.481	3.601	3.603	277
Toscana	8.217	3.274	4.685	256
Umbria	8.705	3.261	4.737	707
Veneto	6.824	2.706	3.968	149

Regioni	Spesa complessiva procapite	Bilancio dello Stato*	Enti previd.li	Altri enti e fondi
Totali				
ITALIA (spesa regionalizzata)	8.167	3.706	4.138	322
ITALIA (spesa complessiva)	10.285	5.783	4.140	361

Fonte: RGS. Il calcolo pro-capite si basa su dati ISTAT della popolazione al 2006.

* Al netto della quota del Bilancio statale erogata a enti e fondi (118,9 mld di euro).

Si sottolinea che nelle somme erogate dal bilancio statale alle regioni a statuto speciale (ad eccezione della Sicilia che incassa direttamente i tributi erariali) sono comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali (tra i quali IRPEF, IRPEG, IVA e altre imposte sul patrimonio e sui consumi) previste dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi, che contabilmente lo Stato incassa e riversa in quote-parti variabili alle predette regioni. Le quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti a ciascuna regione a statuto speciale sono volte a finanziare alcune funzioni “devolute”, vale a dire le cui competenze sono direttamente esercitate dalle regioni in base al proprio statuto (ad es. l’istruzione pubblica, le funzioni prefettizie del presidente della regione, l’erogazione di pensioni agli invalidi civili con risorse degli enti previdenziali, i servizi del corpo forestale, etc.). Tra le regioni a statuto speciale, pertanto, per il 2006 i valori pro-capite di spesa complessiva regionalizzata oscillano tra un massimo di oltre 15.300 euro della Valle d’Aosta ad un minimo di circa 8.200 euro della Sicilia.

Tra le regioni a statuto ordinario, la spesa pro-capite complessiva regionalizzata oscilla tra il livello massimo del Lazio (9.825 euro) e quello più basso registrato in Veneto (6.824 euro).

I dati riferiti alle spesa regionalizzata pro-capite sono ricavati dalla spesa statale complessiva in valore assoluto, ripartita dalla RGS su base regionale secondo i criteri analizzati in precedenza.

In particolare, con riferimento al bilancio dello Stato, rispetto ad una spesa di 459,8 miliardi circa, non è risultato possibile regionalizzare pagamenti per complessivi 122,4 miliardi, riconducibili principalmente a voci relative all’Estero (comprese le risorse proprie UE), agli interessi passivi (pari al 60% di tale voce), alle poste correttive e compensative delle entrate e agli ammortamenti, come riportato nella successiva tab. 2.

Inoltre, per evitare duplicazioni, il totale della spesa del bilancio dello Stato è riportato al netto di circa 119 miliardi di euro per quote di spesa che transitano attraverso gli enti e i fondi e che risultano regionalizzate nell’ambito della spesa che fa capo a questi ultimi.

Tabella 2 - Spesa complessiva regionalizzata in valore assoluto anno 2006*(in milioni di euro)*

Regioni	Spesa complessiva	Incidenza sul PIL regionalizzato (%)	Bilancio dello Stato*	Enti previd.li	Altri enti e fondi
Regioni a statuto speciale					
Friuli V. Giulia	13.370	38,97	6.847	6.118	404
Sicilia	41.155	49,62	23.256	16.268	1.631
Sardegna	15.119	46,41	7.889	6.215	1.016
Trentino-Alto Adige	11.555	37,50	7.545	3.853	157
Valle d'Aosta	1.904	46,89	1.284	569	51
Regioni a statuto ordinario					
Abruzzo	10.034	37,43	4.592	5.113	329
Basilicata	4.783	45,38	2.246	2.095	442
Calabria	16.599	51,06	8.074	7.097	1.427
Campania	41.288	43,76	21.449	17.824	2.014
Emilia Romagna	33.722	26,18	12.471	20.489	762
Lazio	53.046	33,05	25.760	23.453	3.833
Liguria	14.900	36,34	5.672	8.814	413
Lombardia	73.410	24,03	29.698	42.508	1.204
Marche	11.488	29,81	4.536	6.581	372
Molise	2.377	39,89	1.050	1.167	161
Piemonte	36.293	30,56	13.833	21.087	1.373
Puglia	30.454	45,33	14.659	14.666	1.129
Toscana	29.818	30,08	11.883	17.003	932
Veneto	32.456	23,35	12.872	18.873	712
Umbria	7.577	36,73	2.839	4.123	615
Totali					
Spesa regionalizzata	481.347	32,66	218.452	243.917	18.978
Spesa non regionalizzabile	124.856	-	122.432	75	2.350
Totale	606.204	41,09	340.884	243.992	21.327

* Al netto della quota di 118,9 miliardi del Bilancio statale erogata a enti e fondi.

Tra le regioni a statuto ordinario è la Lombardia ad assorbire la quota più consistente della spesa complessivamente erogata (oltre 73,4 miliardi, pari a circa il 15,3% della spesa regionalizzata), seguita dal Lazio (53 miliardi, pari all'11%) e dalla Campania e dalla Sicilia (rispettivamente pari a 41,3 e 41,1 miliardi di euro).

La graduatoria si inverte se si guarda all'incidenza di tali erogazioni rispetto al PIL regionalizzato. La spesa complessiva regionalizzata incide per oltre il 43,7% del prodotto interno lordo in Campania e per il 49,6% in Sicilia, per scendere al 33% nel Lazio e al 24% circa in Lombardia.

6.2 La spesa regionalizzata del bilancio dello Stato per categorie economiche

Con riferimento al bilancio dello Stato, la RGS elabora altresì una ripartizione della spesa regionalizzata per categorie.

La tabella 3 evidenzia le percentuali di spesa regionalizzata, divisa per categorie economiche, erogata complessivamente dallo Stato. La quota relativa alle spese correnti, pari al 47,2% è pressoché uguale a quella in conto capitale (47,5%). La restante parte transita attraverso il bilancio di enti e fondi ovvero risulta essere non regionalizzabile (pagamenti all'estero di parte corrente e in conto capitale, poste correttive e compensative delle entrate, ammortamenti e, per il 60% circa, la spesa per interessi).

Tabella 3 – Spesa regionalizzata del bilancio dello Stato per categorie - anno 2006
(in milioni di euro)

Categorie economiche	Spesa complessiva Bil. Stato (A)	Spesa regionalizzata Bil. Stato (B)	B/A %
Spese correnti	421.831	198.895	47,2
01. Redditi da lavoro dipendente	86.862	53.957	62,1
02. Consumi intermedi	12.613	12.401	98,3
03. Imposte sulla produzione	4.851	4.851	100,0
04. Trasferimenti correnti PA	178.148	100.276	56,3
05. Trasferimenti corr. famigl.e ISP	4.605	2.802	60,8
06. Trasferimenti corr. a imprese	4.315	2.992	69,3
07. Trasferimenti. corr. all'estero	1.524	-	-
08. Risorse proprie CEE	14.577	-	-
09. Interessi pass./ redd. cap.	70.350	21.287	30,3
10. Poste corrett./comp.	43.060	-	-
11. Ammortamenti	163	-	-
12. Altre uscite corr.	763	330	43,3
Spese in c/capitale	37.971	19.557	51,5
21. Invest. fissi lordi e terreni	3.614	1.635	45,2
22. Contributi a investimenti	17.882	10.478	58,6
23. Contributi a invest. imprese	9.133	6.835	74,8
24. Contributi a invest. famiglie	88	65	73,9
25. Contributi a invest. estero	415	-	-
26. Altri trasferimenti in c/cap.	4.052	545	13,5
31. Acquisti di attività fin.	2.787	-	-
Totale spesa Bilancio dello Stato	459.802	218.452	47,5

Si osserva come le quote più consistenti di regionalizzazione della spesa statale rispetto al complessivo della spesa corrente sono relative alle voci “Trasferimenti correnti alle PA” (circa il 50,4%) e “Redditi da lavoro

dipendente” (circa il 27%). Dal lato delle spese in conto capitale, la quota maggiore di regionalizzazione della spesa del bilancio della Stato è data dai “Contributi agli investimenti” riferiti alle amministrazioni centrali, locali e agli enti di previdenza, pari a circa il 53,6%.

Con riferimento alla sola spesa corrente, in particolare, la successiva tabella 4 espone il confronto dei livelli di spesa pro-capite del Bilancio dello Stato per regione e per categorie economica, con particolare riferimento alla spesa per redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi e trasferimenti alle pubbliche amministrazioni. In quest’ultima categoria sono evidenziati separatamente i valori relativi ai trasferimenti alle regioni e agli enti locali. Nelle voce “Altre categorie” sono sommati i valori pro-capite della spesa regionalizzata del bilancio dello Stato con riferimento alle imposte sulla produzione, ai trasferimenti a famiglie e ISP, ai trasferimenti alle imprese, agli interessi passivi e alle altre uscite correnti.

Tabella 4 – Spesa regionalizzata pro-capite (parte corrente) per categorie e regioni anno 2006
(in euro)

Regioni e Province autonome	Spesa Bilancio Stato (region.)	Redditi lav. dip.	Consumi interm.	Trasfer. P.A.	<i>di cui a regioni</i>	<i>di cui a comuni e province</i>	Altre categ.
Trento	7.644	292	99	6.834	5.620	1.011	419
Bolzano	7.315	287	76	6.436	6.195	160	517
F. V. Giulia	5.422	1.178	213	2.836	2.541	22	1.195
Sardegna	4.331	1.059	218	2.762	2.316	252	292
Sicilia	4.133	1.047	220	2.535	1.993	332	331
Valle d’Aosta	10.180	407	78	8.872	8.660	25	823
Abruzzo	3.201	996	217	1.505	1.080	231	484
Basilicata	3.197	1.038	198	1.742	1.205	390	219
Calabria	3.454	1.111	240	1.890	1.392	337	305
Campania	3.363	1.025	224	1.849	1.299	356	264
E. Romagna	2.616	693	163	1.312	870	186	448
Lazio	4.363	1.438	300	1.710	755	246	915
Liguria	3.165	954	240	1.524	1.028	248	447
Lombardia	2.937	649	205	1.044	692	200	1.040
Marche	2.660	834	175	1.308	892	216	343
Molise	2.880	1.054	209	1.392	904	301	225
Piemonte	2.827	735	200	1.311	925	221	581
Puglia	3.309	1.101	226	1.724	1.316	241	257
Toscana	2.971	843	187	1.478	1.009	203	463
Umbria	2.918	814	160	1.546	1.008	266	398
Veneto	2.402	771	171	1.128	789	175	332

Regioni e Province autonome	Spesa Bilancio Stato (region.)	Redditi lav. dip.	Consumi interm.	Trasfer. P.A.	di cui a regioni	di cui a comuni e province	Altre categ.
Spesa regionaliz. dello Stato (Italia)	3.374	915	210	1.701	1.214	247	548
Italia (spesa statale complessiva)*	7.157	1.474	214	3.022	1.217	247	2.447

Fonte: RGS. Il calcolo pro-capite si basa su dati ISTAT della popolazione al 2006.

* Il totale "Italia" della spesa pro-capite comprende, oltre alla quota statale regionalizzata, anche quella non regionalizzata, nonché la quota statale erogata a enti e fondi.

Considerata l'imputazione contabile al bilancio dello Stato delle quote di compartecipazione delle regioni a statuto speciale ai tributi erariali, che vengono successivamente stornate a tali regioni, risulta più elevata la spesa regionalizzata pro-capite di parte corrente diretta alla Valle d'Aosta (10.180 euro per abitante), seguita dalla provincia autonoma di Trento (7.644 euro), di Bolzano (7.315 euro) e dal Friuli Venezia Giulia (5.422 euro). Sempre al di sopra del livello medio, si collocano la Sardegna (4.331 euro) e la Sicilia (4.133 euro).

Tra le regioni a statuto ordinario, la spesa statale pro-capite più elevata si registra nel Lazio con riferimento alle voci che rappresentano prevalentemente la spesa per il funzionamento delle amministrazioni centrali, vale a dire i "Consumi intermedi" e i "Redditi di lavoro dipendente", rispettivamente 300 euro e 1.438 euro per abitante.

Rispetto alla voce "Trasferimenti alle P.A.", si osserva che valori elevati in termini pro-capite sono registrati dalla Calabria (1.890 euro), la Campania (1.849 euro) e la Basilicata (1.742 euro). I livelli più bassi dei dati pro-capite per la stessa voce di spesa, invece, sono registrati da Lombardia (1.044 euro), Piemonte (1.311 euro) ed Emilia-Romagna (1.312).

6.3 La classificazione funzionale della spesa regionalizzata

L'analisi della ripartizione funzionale della spesa statale mediante lo studio dei pagamenti del bilancio dello Stato per funzioni-obiettivo secondo la classificazione COFOG (*Classification of the functions of the government*) consente di analizzare l'attività pubblica per tipologia di intervento.

Si ricorda che l'introduzione delle funzioni-obiettivo si è resa necessaria per l'individuazione delle politiche pubbliche di settore e per la misurazione del prodotto dell'attività amministrativa. La classificazione funzionale COFOG è una metodologia applicata all'intero aggregato della spesa delle amministrazioni pubbliche a livello internazionale ed è stata adottata come standard dal SEC95, il sistema dei conti pubblici europeo. Le fonti utilizzate sono i conti consuntivi sui quali sono effettuate rielaborazioni

di dati in base alle informazioni rese disponibili dagli enti pubblici che rientrano nell'aggregato di riferimento ovvero da rilevazioni statistiche.

La Ragioneria generale dello Stato elabora la spesa statale ripartita per regioni e per aggregati funzionali in valore assoluto, in percentuale del totale nazionale e per abitante.

Inoltre, per ogni singola regione, viene fornito il dato economico-funzionale, incrociando i dati derivanti dall'analisi funzionale per categoria economica¹¹⁰.

In particolare, come già precedentemente esaminato, vengono elaborati i dati del rendiconto del bilancio dello Stato relativi ai pagamenti in conto competenza e residui, rettificandoli allo scopo di eliminare le duplicazioni, come ad esempio accade per la voce "Redditi da lavoro dipendente" calcolati al netto degli oneri contributivi.

In tal modo, si esclude la quota a carico del bilancio dello Stato che viene erogata dagli enti previdenziali ed assistenziali. Per tale motivo, il totale della spesa complessiva del bilancio dello Stato, enti e fondi, che include altresì la quota della spesa statale non regionalizzabile, non coincide con il totale del rendiconto dello Stato per l'anno di riferimento.

Per gli enti diversi dallo Stato che rientrano nelle amministrazioni centrali, è stata inoltre definita una specifica metodologia di rilevazione che si basa sull'analisi delle attività seguendo criteri omogenei per tutte le amministrazioni interessate.

La tabella 5 che segue mostra la ripartizione della spesa funzionale per regione in valore assoluto e per abitante.

In grassetto sono indicati i valori più alti e più bassi fra quelli registrati in ciascuna regione, raggruppati a seconda che siano a statuto ordinario o speciale. I valori sottolineati, inoltre, indicano le cifre più alte e più basse, indipendentemente dal raggruppamento per tipologia di statuto regionale.

In termini pro-capite, tra le regioni a statuto ordinario, il Lazio presenta i valori più alti con riferimento alle funzioni-obiettivo dei Servizi generali della PA (F.O.1), della Difesa (F.O.2), dell'Ordine pubblico (F.O.3), degli Affari economici (F.O.4), della Sanità (F.O.7), delle Attività culturali (F.O. 8) e dell'Istruzione (F.O.9)¹¹¹ in particolare per le quote di spesa erogata con riferimento alla categoria "Redditi da lavoro dipendente", dal momento

¹¹⁰ Per l'esposizione dei dati relativi all'analisi funzionale per categoria economica di ciascuna regione e provincia autonoma si rinvia alla pubblicazione della RGS sulla Spesa statale regionalizzata al sito http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/REGIO_06.pdf, pag. 104-253.

¹¹¹ Per l'analisi di questa funzione-obiettivo in particolare si rimanda alla parte di dettaglio sulla spesa regionalizzata per l'istruzione, nei paragrafi seguenti.

che a tale regione viene integralmente imputata la spesa degli enti centrali per tale voce.

Con riferimento alla F.O.1 (Servizi generali della PA), inoltre, l'elevato valore assoluto della spesa erogata dallo Stato che la Lombardia presenta, è in prevalenza imputabile ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (oltre 7,8 miliardi di euro), di cui 5,6 miliardi (il 72% circa) per l'amministrazione regionale.

Tra le regioni a statuto speciale, la Val d'Aosta presenta i valori pro-capite tra i più elevati per tutte le funzioni-obiettivo. La ragione è imputabile al fatto che, a parità di erogazione della spesa statale, il valore rapportato alla popolazione risulta più alto, dato il ridotto numero di abitanti nella regione.

Un caso particolare, invece, è rappresentato dalla regione Veneto con riferimento alle funzioni-obiettivo F.O.5 e F.O.6 (rispettivamente "Protezione ambiente" e "Abitazioni e assetto territoriale"). Infatti, per queste due funzioni, un notevole peso assume l'erogazione della spesa statale con riferimento rispettivamente alla sottovoce 5.4 "Protezione della biodiversità e beni paesaggistici"¹¹² (oltre 180 milioni di euro per contributi agli investimenti dell'amministrazione regionale) ed alle sottovoci 6.1 "Sviluppo abitazioni" e 6.2 "Assetto territoriale" (complessivamente circa 174 milioni di euro per contributi agli investimenti di comuni e province).

Per quanto riguarda la funzione F.O.7 "Sanità", la Sicilia e la Sardegna presentano i valori pro-capite più elevati, rispettivamente 444 euro e 685 euro per abitante, in quanto per esse è diverso il regime di contribuzione al Fondo sanitario nazionale¹¹³. A queste due regioni a statuto speciale, infatti, in considerazione della loro situazione di svantaggio, è riconosciuta una partecipazione alla spesa sanitaria non integrale (e pertanto senza alcun onere per lo Stato) come nel caso del Friuli Venezia Giulia, della Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, bensì nella misura del 42,5 per cento (Sicilia) e del 29 per cento (Sardegna)¹¹⁴.

Per quest'ultima regione, in particolare, la legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, comma 834-840 della legge n. 296 del 2006) ha previsto che, a decorrere dal 2007, il

¹¹² Da elementi informativi acquisiti presso gli uffici della Ragioneria generale dello Stato risultano altresì imputabili a tale sottovoce le erogazioni finalizzate al finanziamento del Modulo Sperimentale Elettromeccanico (MOSE) nella laguna di Venezia.

¹¹³ Si ricorda che l'art. 1 del D.Lgs. n. 56 del 2000 ha previsto che la cessazione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, dal 1° gennaio 2001, relativi fra l'altro al finanziamento delle spesa sanitaria corrente e in conto capitale fossero compensati con la compartecipazione regionale all'IVA, con l'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF e con l'istituzione di un'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine.

¹¹⁴ Si osserva inoltre che il dato in valore assoluto relativo all'erogazione della spesa statale per la funzione-obiettivo "Sanità", con riferimento alle regioni Sicilia e Sardegna, è coerente con la spesa del Fondo sanitario nazionale stabilita nella deliberazione annuale del CIPE per la ripartizione delle quote di parte corrente del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2006 (rispettivamente di circa 2,2 miliardi e 954 milioni di euro).

finanziamento del Servizio sanitario sia a suo totale carico. Pertanto, essa deve provvedere integralmente al finanziamento delle spese sanitarie correnti e in conto capitale, a fronte di una compartecipazione regionale all'IVA sino alla concorrenza dell'importo risultante a carico della regione per la spesa sanitaria.

Tabella 5 - Spesa del bilancio dello Stato per funzioni-obiettivo, ripartita per regioni e province a statuto autonomo – Anno 2006

Regioni	Totale		F.O.1		F.O.2		F.O.3		F.O.4		F.O.5	
			Servizi Gen.li PA		Difesa		Ordine pubblico		Affari economici		Protezione ambiente	
	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)
Regioni Statuto ordinario												
Abruzzo	4.591	3.512	2.556	1.955	198	152	443	339	192	147	48	37
Basilicata	2.246	3.789	1.216	2.052	59	100	166	280	127	214	25	43
Calabria	8.074	4.034	4.232	2.115	221	110	739	269	594	297	85	43
Campania	21.449	3.704	11.448	1.977	1.117	193	1.666	288	1.274	220	78	14
Emilia Romagna	12.471	2.965	6.198	1.474	672	160	900	214	1.055	251	50	12
Lazio	25.759	4.771	12.529	2.321	2.493	462	3.142	582	1.712	317	156	29
Liguria	5.672	3.525	2.822	1.754	533	331	580	361	392	244	48	30
Lombardia	29.698	3.123	17.757	1.867	1.240	130	2.039	214	1.186	125	76	8
Marche	4.535	2.960	2.197	1.434	364	238	371	242	141	92	36	24
Molise	1.050	3.276	549	1.714	38	118	112	350	41	127	7	23
Piemonte	13.833	3.182	7.684	1.768	695	160	1.089	251	867	199	57	13
Puglia	14.658	3.601	7.677	1.886	1.441	354	1.079	265	669	164	58	14
Toscana	11.883	3.274	6.132	1.690	807	223	981	270	666	184	83	23
Umbria	2.839	3.261	1.473	1.692	92	106	222	255	116	133	22	25
Veneto	12.872	2.706	6.073	1.277	1.133	238	897	189	392	82	458	96
Regioni Statuto speciale												
Friuli-Venezia Giulia	6.847	5.656	4.600	3.800	636	525	362	299	196	162	16	13
Valle d'Aosta	1.284	10.324	1.191	9.579	18	147	35	282	11	90	7	57
Trento	3.938	7.802	3.576	7.085	63	125	102	202	392	116	6	13
Bolzano	3.607	7.434	3.342	6.889	62	127	92	189	52	106	6	13
Sardegna	7.889	4.759	3.911	2.360	399	241	549	331	340	205	37	22
Sicilia	23.255	4.635	12.166	2.425	1.163	232	1.811	361	933	186	69	14
TOTALI												
Italia (S.R.)	218.452	3.706	119.331	2.025	13.448	228	17.379	295	11.017	187	1.430	24
Erogazioni ad Enti e Fondi	118.918	-	11.651	-	5.036	-	5.116	-	19.419	-	87	-
Spesa N. R.	122.432	-	91.755	-	1.571	-	333	-	19.439	-	311	-
ITALIA	459.802	7.801	222.737	3.779	20.054	340	22.828	387	49.875	846	1.829	31

Regioni	Totale		F.O.6		F.O.7		F.O.8		F.O.9		F.O.10	
			Abitazioni e assetto territ.		Sanità		Attività culturali		Istruzione		Protezione sociale	
	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)	Val. ass. (mln €)	Pro-cap. (€)
Regioni Statuto ordinario												
Abruzzo	4.591	3.512	17	13	47	36	35	27	949	726	105	80
Basilicata	2.246	3.789	8	13	40	67	20	34	516	871	68	115
Calabria	8.074	4.034	24	12	58	29	40	20	1.893	946	187	93
Campania	21.449	3.704	56	10	139	24	179	31	5.109	882	382	66
Emilia Romagna	12.471	2.965	50	12	474	113	98	23	2.730	649	243	58
Lazio	25.759	4.771	112	21	721	133	466	86	3.963	734	465	87
Liguria	5.672	3.525	35	22	148	92	62	39	940	584	111	69
Lombardia	29.698	3.123	105	11	1.153	121	218	23	5.559	585	365	38
Marche	4.535	2.960	10	7	160	104	34	22	1.111	725	111	72
Molise	1.050	3.276	5	15	8	26	10	30	253	791	26	81
Piemonte	13.833	3.182	65	15	329	76	233	54	2.630	605	182	42
Puglia	14.658	3.601	64	16	141	35	78	19	3.227	793	224	55
Toscana	11.883	3.274	28	8	296	82	117	32	2.553	704	218	60
Umbria	2.839	3.261	17	20	110	126	25	28	675	775	87	100
Veneto	12.872	2.706	227	48	436	92	121	26	2.893	608	240	50
Regioni Statuto speciale												
Friuli-Venezia Giulia	6.847	5.656	14	11	54	44	36	30	840	694	92	76
Valle d'Aosta	1.284	10.324	6	49	2	21	1	8	3	22	9	70
Trento	3.938	7.802	9	17	16	32	7	13	77	152	24	47
Bolzano	3.607	7.434	7	14	12	26	7	15	5	11	21	44
Sardegna	7.889	4.759	23	14	1.135	685	48	29	1.338	807	109	66
Sicilia	23.255	4.635	102	20	2.226	444	148	30	5.299	857	338	67
TOTALI												
Italia (S.R.)	218.452	3.706	982	17	7.707	131	1.984	34	41.566	705	3.607	61
Erogazioni ad Enti e Fondi	118.918	-	16	-	251	-	742	-	13.474	-	63.127	-
Spesa N. R.	122.432	-	127	-	242	-	6.572	-	176	-	1.905	-
ITALIA	459.802	7.801	1.126	19	8.200	139	9.298	158	55.216	937	68.639	1.165

6.4 La spesa per l'istruzione

Secondo quanto previsto dal disegno di legge sul federalismo, l'istruzione scolastica dovrebbe rientrare tra le funzioni riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, finanziate in base al fabbisogno.

Di seguito si forniscono elementi per una prima valutazione circa il peso che tale funzione ha avuto negli ultimi anni, rispettivamente, nel conto delle Pubbliche amministrazioni e nel bilancio dello Stato. Viene, poi, indicato l'ammontare di risorse gestite direttamente dagli Uffici scolastici regionali e la spesa per studente nelle varie regioni.

La spesa per l'istruzione nel conto della P.A.

Nel periodo 2000-2006, i dati riportati nella tabella 1 indicano una crescita di circa il 3 per cento annuo della spesa per l'istruzione delle Pubbliche amministrazioni. Fatta eccezione per l'ultimo anno, l'incidenza sul PIL si mantiene stabilmente intorno al 4,6 per cento¹¹⁵.

La spesa nel conto della PA concerne tutti i livelli di istruzione: essa comprende pertanto, oltre a quella relativa all'istruzione pre-scolastica e alla scuola primaria e secondaria, anche la formazione professionale non universitaria post-diploma (ad esempio, i conservatori), e quella universitaria (c.d. istruzione superiore), nonché l'istruzione per adulti (c.d. istruzione di diverso tipo).

Guardando alla ripartizione per livelli di governo, si osserva come la spesa si concentra nelle amministrazioni centrali, ove è quasi interamente assorbita dai redditi da lavoro, mentre per le amministrazioni locali assume un rilievo più marcato la spesa di investimento che copre, in media, il 98 per cento dell'importo complessivamente destinato dalla P.A. a tale finalità.

In base alla legge 59/1997 e ai relativi provvedimenti attuativi (D.Lgs. 112/1998 e DPR 275/1999), lo Stato determina gli obblighi formativi e detta le norme di principio che attribuiscono diritti e doveri (obbligo di istruzione, gratuità dell'istruzione nella scuola primaria e secondaria inferiore, diritto al sostegno per gli alunni diversamente abili, dimensione massima delle classi). Le regioni deliberano in merito alla rete scolastica, ovvero alla distribuzione delle scuole sul territorio. I comuni e le province provvedono agli immobili in cui sono collocate le scuole, e alla copertura dei relativi costi di gestione. La competenza dei comuni è limitata alla scuola primaria e alla scuola dell'infanzia; la competenza provinciale riguarda invece la scuola secondaria. Le scuole,

¹¹⁵ Nel 2006 si registra una riduzione anche in valore assoluto della spesa per l'istruzione: su tale fenomeno influisce lo slittamento al 2007 dei rinnovi contrattuali per tale comparto.

infine, in base ai principi dell'autonomia didattica ed amministrativa previsti dalla legge n. 59/1997, decidono in merito all'organizzazione della didattica, con riflessi sugli organici di fatto e dunque sui costi.

Tabella 1

La spesa per istruzione della P.A. Ripartizione per livelli di governo e incidenza sul PIL – Anni 2000-2006

	<i>(milioni di euro - %)</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amministrazioni centrali	40.755	43.150	44.376	47.673	45.834	48.414	47.814
<i>(in percentuale del totale)</i>	75,2	75,0	73,9	74,6	73,2	73,6	72,7
Amministrazioni locali	13.470	14.376	15.636	16.242	16.747	17.340	17.932
<i>(in percentuale del totale)</i>	24,8	25,0	26,1	25,4	26,8	26,4	27,3
Totale Amministrazioni pubbliche	54.225	57.526	60.012	63.915	62.581	65.754	65.746
<i>(in percentuale del totale)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale Amministrazioni pubbliche							
<i>(in percentuale PIL)</i>	4,6	4,6	4,6	4,8	4,5	4,6	4,5
Fonte: ISTAT							

Guardando alla composizione della spesa per livelli di istruzione secondo la classificazione COFOG, emerge il rilievo della scuola dell'obbligo (inclusa la fascia pre-scolastica), che assorbe oltre l'80% del totale. L'istruzione universitaria (classificata come "istruzione superiore") pesa per circa il 7,8% della spesa complessiva¹¹⁶.

Tabella 2

Spesa per funzione COFOG - Anni 2000-2006

	<i>(milioni di euro)</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Istruzione pre-scolastica e primaria	21.492	22.746	22.257	24.602	23.644	25.000	24.795
Istruzione secondaria	23.464	24.816	26.999	28.130	27.462	28.815	28.767
Istruz. post-secondaria non superiore	1.559	2.011	2024	2140	2193	2368	2512
Istruzione superiore	4.216	4.160	4.527	4.597	4.652	4.937	5.078
Istruzione di diverso tipo	614	795	973	1.065	1.116	1.036	1.044
Servizi ausiliari dell'istruzione	2.203	2.314	2.649	2.708	2.862	2.994	3.021
R&S per l'istruzione	4	3	3	10	19	28	27
Istruzione n.a.c. (*)	673	681	580	663	633	576	502
Totale	54.225	57.526	60.012	63.915	62.581	65.754	65.746
(*) non altrimenti classificabile							
Fonte: ISTAT							

¹¹⁶ Per quanto riguarda l'istruzione superiore (corrispondente alla funzione 9.4 della COFOG), i dati contenuti nella classificazione Istat relativi al conto della PA non sono riferiti alla totalità delle spese delle Università, in quanto queste ultime svolgono altre funzioni, la ricerca di base e la ricerca applicata, che rientrano, rispettivamente, nella classificazione COFOG 1.4 e COFOG 1.5.

La spesa per l'istruzione nel bilancio dello Stato

Prendendo in considerazione la spesa iscritta nel bilancio dello Stato, si conferma il peso dell'istruzione prescolastica e primaria e dell'istruzione scolastica secondaria, che insieme rappresentano, negli anni 2005- 2007, circa l'82 per cento del totale a fronte di una quota intorno al 15-16 per cento della spesa per l'istruzione universitaria. Tale incidenza dovrebbe mantenersi – in base alle previsioni iniziali iscritte nella legge di bilancio 2008 e nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente 2009 – anche nell'esercizio in corso e nel prossimo (*cfr* tabella 8, riportata in allegato al paragrafo).

Parimenti, si conferma l'elevata incidenza sulla spesa complessiva di quella relativa ai redditi da lavoro dipendente e per consumi intermedi pari (nel 2007), rispettivamente, al 74,5 per cento e al 2,7 per cento (in termini di previsioni definitive di competenza), a fronte di una quota molto limitata di trasferimenti alle imprese (1,3 per cento) e alle famiglie (0,3 per cento), riconducibile essenzialmente a interventi per il sostegno dell'istruzione e della formazione sino al diciottesimo anno di età, corsi di lingua a favore dei cittadini extracomunitari, ecc.

Se si guarda, infine, alla ripartizione della spesa tra dicasteri, si può osservare che la spesa per l'istruzione scolastica e quella universitaria si concentrano, rispettivamente, nel Ministero della pubblica istruzione e in quello dell'Università e ricerca scientifica (negli anni in cui costituivano due dicasteri distinti), mentre marginali (0,2 per cento) sono le quote di pertinenza dei Ministeri degli Esteri e dell'Economia.

Volendo pertanto analizzare la distribuzione territoriale della spesa per l'istruzione scolastica, si può fare riferimento alla ripartizione della spesa per centri di responsabilità del Ministero della P.I.: questa evidenza, infatti, sia la quota di spesa che rimane in capo all'amministrazione centrale in senso stretto (Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro, Dipartimento per la programmazione, Dipartimento per l'istruzione), sia la quota diretta agli Uffici scolastici regionali.

Si ottiene così, almeno in via di prima approssimazione, l'ordine di grandezza di quanto viene attualmente speso dallo Stato nelle differenti regioni per l'istruzione pre-scolastica, primaria e secondaria.

Occorre, infatti, precisare che l'elevato importo relativo al Dipartimento per la programmazione (circa 3,4 miliardi in termini di impegni nel 2007) è solo limitatamente ascrivibile a spese imputabili al "centro", in quanto comprende fondi da ripartire (quelli relativi sia alle competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, sia al finanziamento dei programmi di offerta formativa o delle attività dei singoli istituti, c.d. Fondi di Istituto, e il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche), che saranno quindi successivamente assegnati agli istituti delle varie aree territoriali.

Per contro, la spesa attribuita agli Uffici scolastici regionali comprende nella categoria “trasferimenti alle imprese” (448 milioni in termini di somme impegnate 2007), i trasferimenti alle scuole non statali.

Tabella 3

Spesa del Ministero della Pubblica Istruzione per centro di responsabilità - 2007¹¹⁷

(milioni di euro)

Centro di responsabilità (CDR)	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	Pagamenti totali
Gabinetto ed Uffici di diretta collabor. opera Ministro	12	14	12	12
Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	3.888	3.879	3.380	3.179
Dipartimento per l'istruzione	142	439	432	461
Uffici scolastici regionali				
- Lombardia	5.116	5.426	5.304	5.397
- Piemonte	2.522	2.640	2.564	2.609
- Liguria	844	887	866	878
- Veneto	2.698	2.860	2.805	2.858
- Emilia Romagna	2.154	2.275	2.237	2.276
- Friuli – Venezia Giulia	736	775	746	752
- Toscana	2.085	2.193	2.143	2.167
- Umbria	570	595	576	581
- Lazio	3.447	3.620	3.494	3.529
- Marche	1.013	1.055	1.027	1.039
- Molise	262	272	260	263
- Abruzzo	908	946	923	942
- Puglia	3.089	3.227	3.143	3.188
- Campania	4.843	5.096	4.912	4.964
- Basilicata	545	566	546	548
- Calabria	1.922	2.000	1.912	1.924
- Sardegna	1.277	1.329	1.292	1.301
- Sicilia	4.101	4.265	4.122	4.161
Totale Ministero	42.174	44.359	42.696	43.030

N.B. la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano, a norma dei rispettivi statuti, svolgono direttamente le funzioni relative all'istruzione.

Fonte: Rendiconto del bilancio dello Stato 2007

Con riferimento alla spesa dei soli Uffici scolastici regionali, la tavola che segue ne evidenzia l'andamento sia con riferimento al triennio 2005-2007, che all'esercizio in corso e alle previsioni a legislazione vigente 2009.

¹¹⁷ La Tabella 3 riporta i dati relativi al solo anno 2007 in quanto, per la parte relativa alle spese dei centri di responsabilità diversi dagli Uffici scolastici regionali, i cambiamenti intervenuti nei vari anni nell'assetto del MIUR (che ha visto prima separati e poi riaccorpatisi i Ministeri della Pubblica istruzione e quello dell'Università) non consentono una confrontabilità di dati nei diversi esercizi relativamente agli Uffici di diretta collaborazione, Servizi, Dipartimenti, ecc

Tabella 4 - Spesa degli Uffici scolastici regionali										(milioni di euro)	
Anno	2005			2006			2007			2008	2009
Uffici scolastici regionali	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti totali	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti totali	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti totali	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
Lombardia	5.190	5.272	5.310	5.145	5.730	6.212	5.116	5.426	5.397	5.409	5.815
Piemonte	2.531	2.561	2.628	2.499	2.801	3.038	2.522	2.640	2.609	2.588	2.795
Liguria	848	860	885	843	944	1.017	844	887	878	870	918
Veneto	2.695	2.744	2.793	2.658	3.011	3.261	2.698	2.860	2.858	2.878	3.095
Emilia Romagna	2.135	2.166	2.248	2.115	2.411	2.616	2.154	2.275	2.276	2.286	2.518
Friuli-V.Giulia	730	737	754	726	815	875	736	775	752	756	795
Toscana	2.094	2.120	2.153	2.080	2.329	2.508	2.085	2.193	2.167	2.144	2.319
Umbria	570	576	593	568	633	682	570	595	581	544	612
Lazio	3.487	3.533	3.663	3.465	3.908	4.186	3.447	3.620	3.529	3.478	3.703
Marche	1.017	1.025	1.049	1.011	1.121	1.217	1.013	1.055	1.039	1.036	1.101
Molise	295	297	241	284	293	313	262	272	263	258	267
Abruzzo	958	966	971	960	1.016	1.126	908	946	942	920	962
Puglia	3.160	3.193	3.312	3.239	3.483	3.799	3.089	3.227	3.188	3.088	3.208
Campania	5.231	5.304	5.208	5.056	5.532	5.963	4.843	5.096	4.964	4.810	4.931
Basilicata	586	592	578	566	610	655	545	566	548	538	554
Calabria	1.962	1.975	2.051	1.967	2.152	2.312	1.922	2.000	1.924	1.883	1.910
Sardegna	1.339	1.352	1.352	1.325	1.432	1.543	1.277	1.329	1.301	1.276	1.330
Sicilia	4.128	4.152	4.268	4.140	4.548	4.921	4.101	4.265	4.161	4.054	4.267
TotaleUSR	38.956	39.423	40.056	38.649	42.768	46.244	38.133	40.028	39.377	38.816	41.101
Fonte: Rendiconto bilancio dello Stato anni 2005-2007, legge di bilancio 2008, disegno di legge di bilancio a legislazione vigente 2009											

Ulteriori indicazioni circa l'andamento della spesa nelle diverse regioni si possono cogliere rapportando i pagamenti¹¹⁸ alla popolazione studentesca.

Per quanto il dato sia grezzo, in quanto non consente una disaggregazione per livelli di istruzione, esso tuttavia evidenzia come valori superiori (o viceversa inferiori) alla media si riscontrano in tutte le aree geografiche.

Con riferimento al 2007, rispetto ad una spesa media per studente di poco più di 5.000 euro, scostamenti elevati in aumento si rilevano in Calabria, Basilicata, Sardegna e Molise. Superiore alla media anche la spesa del Friuli Venezia Giulia e, in misura minore, quella della Liguria.

Tabella 5

Pagamenti per studente (*) degli Uffici scolastici regionali

(euro - numeri indice)

Uffici scolastici regionali	2005		2006		2007	
Lombardia	5.083	98	5.855	98	5.011	99
Piemonte	5.336	102	6.100	102	5.172	102
Liguria	5.422	104	6.175	103	5.278	104
Veneto	5.137	99	5.872	98	5.060	99
Emilia Romagna	5.027	97	5.686	95	4.824	95
Friuli - Venezia Giulia	5.698	109	6.511	109	5.496	108
Toscana	5.149	99	5.903	99	5.011	99
Umbria	5.380	103	6.115	102	5.158	101
Lazio	5.169	99	5.874	98	4.952	97
Marche	5.091	98	5.831	97	4.932	97
Molise	5.055	97	6.628	111	5.628	111
Abruzzo	5.233	100	6.106	102	5.144	101
Puglia	4.894	94	5.650	94	4.780	94
Campania	5.156	99	5.961	100	5.026	99
Basilicata	5.917	114	6.820	114	5.821	114
Calabria	6.117	117	7.030	117	5.954	117
Sardegna	5.859	113	6.726	112	5.738	113
Sicilia	5.073	97	5.905	99	5.051	99
TotaleUSR	5.208	100	5.988	100	5.086	100

Fonti:

Spesa Uffici regionali: Rendiconto del bilancio dello Stato, 2005-2007

Studenti: Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, "La scuola statale: sintesi dei dati", vari anni

(*) Per calcolare il numero degli studenti in un anno solare, sono stati considerati i 6/10 degli studenti dell'anno scolastico t-1/t e i 4/10 per l'anno t/t+1

Al fine di evidenziare alcuni degli elementi che incidono sul diverso livello di spesa per studente riscontrato nelle varie regioni, la tabella che segue riporta alcuni rapporti caratteristici della scuola italiana (riferiti all'anno scolastico

¹¹⁸ Si utilizzano i dati relativi ai pagamenti in quanto, con riferimento agli USR, gli impegni - che consentirebbero di ottenere un dato che più si avvicina alla competenza economica - non sono ricavabili dai disegni di legge del Rendiconto del bilancio dello Stato, esercizi 2005 e 2006. Trattandosi, tuttavia, di spese quasi interamente di parte corrente, riferibili prevalentemente a redditi da lavoro dipendente (v. tabella 9 riportata in allegato), non si determinano significativi scostamenti.

2007-2008): essi indicano, per ciascun livello di istruzione, il numero di docenti per 100 studenti, la numerosità delle classi, l'incidenza degli insegnanti di sostegno sul totale dei docenti e degli alunni disabili sul totale degli alunni.

Dai dati non emergono, a livello di area geografica, scostamenti significativi dai valori medi.

Tabella 6

Rapporti caratteristici nella scuola italiana per area territoriale - Anno scolastico 2007-2008.

	Scuola dell'infanzia				Scuola primaria			
	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni
NORD	9,53	24,24	9,28	1,37	10,93	18,92	11,15	2,48
CENTRO	9,02	23,90	9,35	1,43	10,70	19,09	12,05	2,78
SUD	9,47	21,94	9,08	1,23	10,28	18,27	13,55	2,45
ITALIA	9,40	23,03	9,20	1,31	10,63	18,69	12,25	2,52

	Scuola secondaria I grado				Scuola secondaria II grado			
	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni
NORD	12,04	21,45	12,98	3,43	11,01	21,65	6,26	1,48
CENTRO	11,58	21,34	13,24	3,41	10,85	21,66	7,05	1,78
SUD	12,57	20,41	14,02	3,19	10,74	21,50	8,51	1,73
ITALIA	12,18	20,97	13,48	3,32	10,86	21,59	7,40	1,65

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, "La scuola statale: sintesi dei dati", 2008

Per contro, in quelle regioni meridionali (Basilicata, Calabria e Sardegna) che presentano una spesa per studente superiore alla media e nel Molise, più elevato è il numero dei docenti ogni 100 alunni e, per converso, più basso è il numero degli alunni per classe. In linea con la media, o leggermente inferiore, l'incidenza sul totale, rispettivamente, degli insegnanti di sostegno e degli alunni disabili. Queste caratteristiche si riscontrano in tutti i livelli di istruzione.

Nelle altre regioni del Centro (Abruzzo, Umbria) e del Nord (Friuli Venezia Giulia, Liguria e Piemonte) caratterizzate da una spesa più elevata rispetto alla media, gli scostamenti più rilevanti di tali indicatori riguardano la scuola primaria e la secondaria di II grado. Sostanzialmente allineati alla media risultano, invece, gli indicatori relativi alla secondaria di I grado.

Tabella 7

Rapporti caratteristici nella scuola italiana per regione - Anno scolastico 2007-2008.

Regione	Scuola dell'infanzia				Scuola primaria			
	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni
Piemonte	9,44	24,18	9,18	1,24	11,47	18,31	11,48	2,47
Lombardia	9,47	24,77	9,37	1,44	10,96	19,37	10,90	2,59
Liguria	9,67	23,66	10,73	1,37	11,39	18,14	12,95	2,61
Veneto	9,95	23,73	9,83	1,62	10,50	18,44	10,80	2,39
Friuli V.G.	9,90	22,97	7,06	1,01	11,42	17,53	8,23	1,98
Emilia R.	9,23	24,33	8,92	1,30	10,57	19,90	12,07	2,44
Toscana	9,14	24,61	7,91	1,06	10,63	19,24	10,30	2,01
Umbria	9,14	23,44	6,80	1,13	10,26	17,37	9,06	1,97
Marche	9,21	24,24	9,95	1,58	10,11	18,93	11,59	2,39
Lazio	8,83	23,37	10,75	1,70	10,98	19,34	13,66	3,49
Abruzzo	9,45	22,43	7,26	1,52	10,15	17,45	10,09	2,61
Molise	10,15	20,52	8,01	0,99	11,15	15,94	10,51	2,08
Campania	9,68	22,23	8,04	1,11	10,10	18,36	14,36	2,61
Puglia	9,00	22,76	10,55	1,28	9,34	20,15	13,49	2,06
Basilicata	10,79	20,22	8,33	1,14	11,45	16,87	10,51	1,69
Calabria	10,49	20,33	7,12	1,13	11,25	15,94	9,84	2,15
Sicilia	8,61	22,15	10,73	1,28	10,41	18,74	16,10	2,82
Sardegna	11,33	20,53	9,11	1,40	11,49	16,75	11,25	2,20
Totale	9,40	23,03	9,20	1,31	10,63	18,69	12,25	2,52

Regione	Scuola secondaria I grado				Scuola secondaria II grado			
	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni	Docenti per 100 studenti	Alunni per classe	% docenti sostegno su totale docenti	% alunni disabili su totale alunni
Piemonte	12,33	21,16	13,00	3,35	11,37	20,98	7,71	1,77
Lombardia	12,17	21,39	12,57	3,68	10,67	22,03	5,27	1,30
Liguria	12,32	21,48	15,54	3,47	10,95	21,22	7,32	1,57
Veneto	11,88	21,70	12,34	3,25	10,99	21,65	4,86	1,11
Friuli V.G.	12,54	20,10	11,49	3,06	12,14	20,13	5,73	1,36
Emilia R.	11,42	22,02	14,28	3,27	11,09	22,19	8,21	2,01
Toscana	11,41	21,73	12,92	2,78	11,07	21,64	8,00	1,83
Umbria	11,90	20,99	10,36	2,74	11,32	20,99	5,69	1,71
Marche	11,55	21,34	12,73	2,80	11,08	21,91	7,22	1,67
Lazio	11,64	21,18	13,99	4,04	10,59	21,71	6,64	1,78
Abruzzo	11,86	19,96	11,97	3,38	10,60	21,63	7,46	2,28
Molise	13,81	19,07	9,61	3,54	11,24	20,78	7,57	2,06
Campania	12,05	20,36	14,86	3,30	10,17	22,07	7,74	1,58
Puglia	10,95	22,05	13,34	2,63	10,60	21,77	8,86	1,73
Basilicata	14,70	18,76	10,93	2,19	11,40	20,66	8,72	1,40
Calabria	14,93	18,90	11,40	3,06	11,30	20,27	7,48	1,61
Sicilia	13,07	20,64	16,21	3,59	10,95	21,69	10,49	1,96
Sardegna	13,93	19,01	11,79	3,13	11,66	20,28	6,54	1,43
Totale	12,18	20,97	13,48	3,32	10,86	21,59	7,40	1,65

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, "La scuola statale: sintesi dei dati", 2008

Tabella 8

Spesa per istruzione (F9) nel bilancio dello Stato

(milioni di euro)

Anni			Stanziamiento Iniziale di Competenza	Stanziamiento Definitivo di Competenza	Impegni	Pagamenti totali
2005	9.1	Istruzione prescolastica e primaria	17.855	17.896	18.008	18.027
	9.1.1	<i>Istruzione prescolastica</i>	4.763	4.773	4.803	4.810
	9.1.2	<i>Istruzione primaria</i>	13.092	13.123	13.205	13.217
	9.2	Istruzione secondaria	21.879	21.966	22.052	22.103
	9.2.1	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	8.681	8.738	8.792	8.813
	9.2.2	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	13.198	13.228	13.260	13.290
	9.3	Istruzione post-secondaria non superiore	341	364	420	418
	9.4	Istruzione superiore	7.859	7.887	7.884	7.789
	9.7	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	3	15	15	15
	9.8	Istruzione non altrimenti classificabile	1.163	1.113	1.062	759
	9	Totale istruzione	49.100	49.242	49.441	49.112
2006	9.1	Istruzione prescolastica e primaria	17.540	19.285	20.720	20.801
	9.1.1	<i>Istruzione prescolastica</i>	4.678	5.177	5.559	5.562
	9.1.2	<i>Istruzione primaria</i>	12.862	14.109	15.161	15.239
	9.2	Istruzione secondaria	21.487	24.261	26.007	25.680
	9.2.1	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	8.573	9.405	10.107	10.162
	9.2.2	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	12.914	14.856	15.900	15.518
	9.3	Istruzione post-secondaria non superiore	349	362	409	410
	9.4	Istruzione superiore	7.727	7.633	7.630	7.617
	9.7	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	8	10	10	10
	9.8	Istruzione non altrimenti classificabile	1.333	1.099	1.073	697
	9	Totale istruzione	48.444	52.651	55.848	55.216
2007	9.1	Istruzione prescolastica e primaria	19.391	20.972	20.468	20.428
	9.1.1	<i>Istruzione prescolastica</i>	4.577	4.826	4.709	4.748
	9.1.2	<i>Istruzione primaria</i>	14.814	16.146	15.759	15.680
	9.2	Istruzione secondaria	21.280	22.663	22.129	22.254
	9.2.1	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	8.696	9.205	8.991	9.019
	9.2.2	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	12.584	13.459	13.138	13.236
	9.3	Istruzione post-secondaria non superiore	87	90	93	101
	9.4	Istruzione superiore	7.952	8.110	7.996	8.140
	9.7	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	10	21	21	22
	9.8	Istruzione non altrimenti classificabile	1.564	1.154	1.114	789
	9	Totale istruzione	50.283	53.012	51.821	51.734
2008	9.1	Istruzione prescolastica e primaria	19.887			
	9.2	Istruzione secondaria	21.490			
	9.3	Istruzione post-secondaria non superiore	430			
	9.4	Istruzione superiore	8.003			
	9.6	Servizi ausiliari	249			
	9.7	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	9			
	9.8	Istruzione non altrimenti classificabile	1.224			
	9	Totale istruzione	51.294			
2009	9.1	Istruzione prescolastica e primaria	17.883			
	9.2	Istruzione secondaria	25.813			
	9.3	Istruzione post-secondaria non superiore	410			
	9.4	Istruzione superiore	7.955			
	9.6	Servizi ausiliari	184			
	9.7	Ricerca e sviluppo per l'istruzione	7			
	9.8	Istruzione non altrimenti classificabile	647			
	9	Totale istruzione	52.901			

Fonte: Rendiconto bilancio dello Stato anni 2005-2007, legge di bilancio 2008, d.d.l. BLV 2009

Tabella 9 - Spesa MPI per Centri di responsabilità e per categorie economiche 2007

(milioni di euro)

Centri di responsabilità	<i>di cui</i> Consumi intermedi		<i>di cui</i> Imposte pagate sulla produzione		<i>di cui</i> Redditi da lavoro dipendente		Totale centro di responsabilità	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	1	1	1	1	10	10	12	12
Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	962	834	1	1	2.287	2.174	3.380	3.179
Dipartimento per l'istruzione	341	367	2	2	27	27	432	461
USR Abruzzo	2	5	57	57	855	871	923	942
USR Basilicata	1	3	33	33	508	509	546	548
USR Calabria	4	8	115	117	1.773	1.778	1.912	1.924
USR Campania	11	22	293	298	4.517	4.543	4.912	4.964
USR Emilia Romagna	9	15	135	135	2.049	2.079	2.237	2.276
USR Friuli Venezia Giulia	3	4	45	46	689	691	746	752
USR Lazio	10	23	210	214	3.219	3.229	3.494	3.529
USR Liguria	3	5	52	53	796	803	866	878
USR Lombardia	22	32	319	323	4.845	4.909	5.304	5.397
USR Marche	2	6	62	64	955	962	1.027	1.039
USR Molise	1	1	16	16	242	243	260	263
USR Piemonte	9	17	156	157	2.367	2.397	2.564	2.609
USR Puglia	8	16	190	196	2.911	2.936	3.143	3.188
USR Sardegna	3	6	78	79	1.199	1.202	1.292	1.301
USR Sicilia	11	19	249	254	3.843	3.865	4.122	4.161
USR Toscana	7	11	129	129	1.980	1.994	2.143	2.167
USR Umbria	1	3	35	35	535	537	576	581
USR Veneto	13	20	168	171	2.561	2.586	2.805	2.858
Totale MPI	1.423	1.417	2.345	2.382	38.156	38.337	42.696	43.030
Fonte: Rendiconto bilancio dello Stato 2007								

7. Il finanziamento dei progetti speciali ex art. 119, comma V, della Costituzione

Il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive, rispetto a quelle necessarie allo svolgimento delle funzioni ordinarie, ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni) al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di incentivare l'effettivo esercizio dei diritti della persona nonché, in generale, di favorire la realizzazione di scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni ordinarie degli enti territoriali.

La Corte costituzionale, in diverse pronunce, ha indicato le condizioni ed i limiti degli interventi speciali e delle risorse aggiuntive che lo Stato può autorizzare in favore di determinati enti territoriali e per determinate finalità, *ex art. 119, quinto comma, della Costituzione*.

Tali risorse devono, infatti, essere aggiuntive rispetto a quelle necessarie al finanziamento delle funzioni ordinarie degli enti territoriali, proprie del fondo perequativo, e destinate al perseguimento di finalità specifiche e diverse rispetto a quelle ordinarie.

A tale riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, sono tenuti a riferirsi a finalità di perequazione, garanzia e salvaguardia dei diritti, enunciate dalla norma costituzionale, al fine di dare attuazione ai valori di solidarietà e unità nazionale, che assumono importanza centrale in un sistema che viene ad organizzarsi su diversi livelli di Governo.

Va infine sottolineato che tali interventi devono essere destinati a particolari comuni o categorie di comuni. Qualora i finanziamenti in questione attengano ad ambiti di competenza regionale, spetta alle regioni il compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Nell'ambito dei suddetti progetti speciali si inseriscono gli interventi e i cofinanziamenti attivati dalla politica di coesione dell'Unione europea, specificamente rivolta a rispondere alla necessità di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli e più bisognose e a fronteggiare i problemi di natura strutturale presenti in larga parte dei territori dell'Unione, nonché gli interventi finanziati con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate del Paese, appositamente istituito con finalità di riequilibrio economico e sociale delle diverse aree del territorio.

Analisi della distribuzione territoriale degli stanziamenti attivati dalla programmazione comunitaria 2000-2006

I Fondi strutturali e gli strumenti finanziari previsti dalla politica di coesione comunitaria sono finalizzati al conseguimento di alcuni obiettivi prioritari della Comunità, specificamente rivolti al superamento degli squilibri economici e sociali che caratterizzano alcune aree dell'Unione e, in particolare, alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite¹¹⁹.

Nel periodo di programmazione 2000-2006, la gran parte degli interventi rientranti nella Politica regionale dell'Unione europea ha perseguito tre obiettivi prioritari di sviluppo:

- promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo (Obiettivo 1);
- sostegno alla riconversione economica e sociale nelle zone con problemi strutturali, siano esse aree industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca (Obiettivo 2);
- adeguamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e incremento dell'occupazione (Obiettivo 3).

Gli interventi della politica regionale dell'Unione europea che non perseguono i tre obiettivi prioritari di sviluppo sono indicati come "Fuori Obiettivo" e possono essere indirizzati a:

- individuare soluzioni comuni a problematiche specifiche tramite le Iniziative Comunitarie (PIC);
- favorire la pesca al di fuori delle regioni Obiettivo 1 (Pesca);
- sostenere strategie di sviluppo innovative tramite le "Azioni Innovative".

La disciplina dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 è contenuta nei regolamenti adottati il 21 giugno 1999. In particolare, il Regolamento n. 1260/1999 reca le disposizioni generali sui Fondi strutturali 2000-2006¹²⁰.

¹¹⁹ La politica regionale dell'Unione europea nel periodo 2000-2006 è stata attuata attraverso quattro Fondi strutturali: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che contribuisce ad aiutare le regioni in ritardo di sviluppo, in riconversione economica e con difficoltà strutturali; il Fondo Sociale Europeo (FSE), che interviene principalmente nell'ambito della strategia europea per l'occupazione; il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), volto a consentire il raggiungimento delle finalità della Politica Agricola Comune (PAC) con riferimento alle strutture agricole e rurali; lo Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP), per il settore della pesca. Nell'ambito delle azioni strutturali sono compresi inoltre ulteriori interventi finanziati con uno altro fondo, il c.d. "Fondo di coesione", che nella programmazione 2000-2006 è stato destinato in particolare a Spagna, Irlanda e Portogallo.

¹²⁰ Si ricorda che l'attuazione degli interventi relativi al periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali, che viene qui analizzata, si concluderà alla fine del 2008. Dal 2007 ha preso il via il nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie per il periodo 2007-2013. Il quadro normativo comunitario che definisce i nuovi obiettivi e gli

Per quanto riguarda le regioni interessate dagli interventi dei Fondi strutturali 2000-2006, con le decisioni adottate il 1° luglio 1999, nn. 500-505, la Commissione europea ha individuato le aree interessate e la ripartizione fra gli Stati membri delle risorse destinate ai singoli obiettivi.

Per quanto concerne l'Italia:

- nell'Obiettivo 1, finalizzato allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni arretrate, il cui PIL pro capite, misurato a parità di potere d'acquisto, risulta inferiore al 75% della media comunitaria, sono state ricomprese le seguenti regioni italiane: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia¹²¹;
- nell'Obiettivo 2, finalizzato alla riconversione economica e sociale delle aree caratterizzate da difficoltà strutturali (si tratta di zone in fase di trasformazione economica, tra cui si distinguono zone industriali, urbane, rurali e dipendenti dalla pesca) sono state ricomprese numerose aree rientranti in 13 regioni italiane del Centro-Nord (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, le province autonome di Trento e Bolzano), la cui individuazione è stata definita dalla Commissione europea su proposta dell'Italia. Va ricordato, che in Italia, gli interventi dell'Obiettivo 2 sono rivolti, soprattutto, allo sviluppo delle zone rurali in declino e alle zone industriali¹²²;
- l'Obiettivo 3, che si concentra principalmente sulle problematiche relative all'adeguamento e all'ammodernamento delle politiche dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione, interviene su tutto il territorio dell'Unione, tranne che nelle Regioni dell'Obiettivo 1. In Italia, pertanto, interessa le sole regioni del Centro-Nord.

strumenti finanziari di intervento della politica di coesione ad essi destinati, nonché i criteri per la loro ripartizione, è definito dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, che ha abrogato le norme che regolavano la disciplina della precedente programmazione 2000-2006 (Regolamento (CE) n. 1260 del 1999). In particolare, gli interventi strutturali sono programmati in modo da concentrare le risorse su un numero più limitato di priorità. Le risorse disponibili nel periodo 2007-2013 ammontano complessivamente a 308 miliardi di euro, da ripartire fra tre nuovi obiettivi di intervento della politica comunitaria di coesione: l'obiettivo "Convergenza", che costituisce la priorità dei Fondi cui è destinato oltre l'81% del totale degli stessi; l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Le risorse dei fondi comunitari assegnate all'Italia ammontano complessivamente a 28,8 miliardi di euro, di cui il 75% (21,6 miliardi) destinate all'obiettivo "Convergenza" che riguarda le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

¹²¹ L'elenco delle regioni europee interessate dall'Obiettivo 1, valido dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2006 è riportato nell'allegato I alla decisione della Commissione UE n. 502/1999.

¹²² Per l'elenco delle zone italiane rientranti nell'Obiettivo 2, si veda la Decisione (CE) n. 530 del 27 luglio 2000, successivamente modificata dalla Decisione (CE) n. 363 del 27 aprile 2001.

Per le aree che nel periodo di programmazione 2000-2006 “sono uscite” dalla politica di coesione¹²³, la Commissione ha previsto un periodo di “*phasing out*”, cioè un periodo di sostegno transitorio nel quadro degli Obiettivi 1 o 2, per consentire a tali aree di non perdere il livello di sviluppo raggiunto¹²⁴. Per l'Italia, il *Molise* (uscito dall'obiettivo 1 alla fine del 1999) è rientrato nel regime di sostegno transitorio dell'Obiettivo 1 fino al 31 dicembre 2006. Le aree che rientrano nel sostegno transitorio dell'obiettivo 2 sono invece stati individuate per “esclusione”, tra quelle del Centro-Nord, fuoriuscite dai vecchi obiettivi, e non ricomprese nel nuovo obiettivo 2.

Gli interventi dell'Obiettivo 1 sono attuati attraverso il Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006, approvato dalla Commissione UE con decisione 2002/555/CE del 1° agosto 2000¹²⁵.

Il QCS è articolato in sei assi prioritari:

- Asse I Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali);
- Asse II Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali);
- Asse III Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane);
- Asse IV Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo);
- Asse V Miglioramento qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);
- Asse VI Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).

Per l'attuazione degli interventi che rientrano nei sei Assi sono stati approvati, nel corso del 2000, 14 Programmi Operativi, di cui 7 di carattere regionale (POR, uno per ciascuna delle 6 regioni dell'Obiettivo 1, cui si aggiunge il Molise, in sostegno transitorio) e 7 di carattere nazionale (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali, relativi ai seguenti settori: “Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione”; “La scuola per lo sviluppo”; “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”; “Sviluppo locale”; “Trasporti”; “Pesca” e “Assistenza tecnica”.

Gli interventi dell'Obiettivo 2 sono attuati attraverso 14 documenti unici di programmazione (DOCUP), uno per ogni regione del Centro-Nord, approvati dalla Commissione europea alla fine del 2001.

¹²³ Cioè le aree degli Ob. 1 e 2 dei Fondi strutturali 1994-1999 non ricomprese nei nuovi obiettivi.

¹²⁴ Le regioni dei Paesi europei interessate dal sostegno transitorio nel quadro dell'obiettivo 1 sono elencate nell'allegato II alla decisione della Commissione UE 1° luglio 1999, n. 502.

¹²⁵ Il QCS 2000-2006 è stato aggiornato, a seguito della revisione di metà periodo, con Decisione della Commissione C(2004)4689 del 30 novembre 2004.

Le risorse per il periodo 2000-2006

Le risorse dei Fondi strutturali destinate all'Italia per il periodo di programmazione 2000-2006 ammontano, tra quota comunitaria, nazionale e privata, a oltre 64.415 milioni di euro, compresi i 2.116 milioni di euro destinati agli interventi "fuori obiettivo".

I fondi comunitari rappresentano circa il 49% delle risorse complessivamente destinate agli interventi strutturali in Italia, così come le risorse di origine nazionale (entrambi pari a oltre 31 miliardi di euro sui 64 totali); i privati intervengono complessivamente al finanziamento delle politiche di sviluppo strutturale in misura pari al 2%.

Obiettivi Prioritari - Programmazione Finanziaria Generale

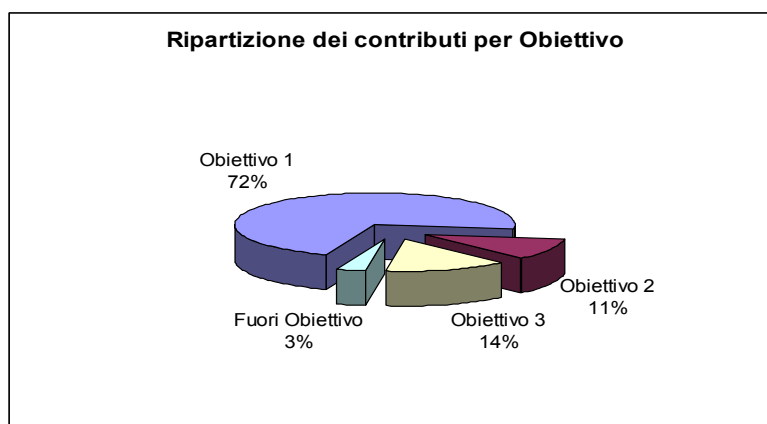
(valori in milioni di euro)

Obiettivo	Contributo Totale	Contributo Comunitario	Contributo Nazionale	Contributo Privati
Obiettivo 1	46.019	23.920	21.475	623
Obiettivo 2	7.182	2.721	4.274	186
Obiettivo 3	9.097	4.055	4.957	84
Fuori Obiettivo	2.115	967	903	244
TOTALE	64.415	31.664	31.611	1.139

La gran parte delle risorse per gli interventi strutturali in Italia risulta destinata agli interventi dell'Obiettivo 1 (oltre 46 miliardi di euro).

Le risorse destinate all'Obiettivo 1 rappresentano, infatti, quasi i tre quarti degli stanziamenti totali previsti per le politiche strutturali in Italia nel periodo di programmazione 2000-2006 (circa il 72% del totale).

Al finanziamento di azioni nelle zone del centro-nord, ricadenti all'interno dell'Obiettivo 2 e 3, invece, è stato destinato, rispettivamente, l'11% e il 14% del contributo totale.



L'analisi della distribuzione territoriale degli stanziamenti complessivamente attivati dalla programmazione comunitaria 2000-2006 evidenzia pertanto la forte concentrazione delle risorse nel Mezzogiorno d'Italia, vale a dire nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia rientranti nell'Obiettivo 1.

Nell'ambito dei Programmi operativi dell'Obiettivo 1, quelli regionali (i POR) assorbono circa il 70% delle risorse stanziare complessivamente per l'Obiettivo 1 (oltre 31,8 miliardi sul totale di 46 miliardi).

Tra questi, la quota maggiore di risorse interessa le regioni Sicilia e Campania: il POR Sicilia è, infatti, l'intervento con la dotazione finanziaria più consistente (circa 8,5 miliardi di euro), seguito dal POR Campania (oltre 7,7 miliardi).

Ai 31,8 miliardi di risorse relative ai POR vanno aggiunti gli importi relativi ai 7 Programmi Operativi Nazionali (PON), pari a 14,1 miliardi di euro, il cui campo d'applicazione riguarda l'intera area Obiettivo 1.

Tra questi, il PON Trasporti e il PON Sviluppo locale assorbono la maggiore quota di risorse, cui segue il PON Ricerca scientifica

Va peraltro sottolineato che, poiché le risorse dei singoli PON sono gestite a livello centrale dalle amministrazioni, la ricaduta degli interventi finanziari nelle singole regioni del Mezzogiorno non può essere evidenziata.

(milioni di euro)

POR - Programmi operativi regionali	31.833,9
Basilicata	1.696,1
Calabria	4.036,4
Campania	7.748,2
Puglia	5.232,3
Sardegna	4.191,9
Sicilia	8.459,9
Molise (phasing out Ob. 1)	469,1
PON - Programmi operativi nazionali	14.118,3
Scuola per lo sviluppo	830,0
Ricerca scientifica	2.267,3
Sviluppo imprenditoriale locale	4.452,8
Pesca	305,1
Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno	1.225,8
Trasporti	4.520,2
Assistenza tecnica e azioni di sistema	517,1

La distribuzione territoriale tra le regioni del Centro-Nord delle risorse stanziare per i Programmi regionali cofinanziati dall'Obiettivo 2 (Docup) e dall'Obiettivo 3 (POR), illustrata nella Tabella successiva, evidenzia che le

regioni maggiormente beneficiarie degli stanziamenti afferenti alla programmazione comunitaria sono il Piemonte, la Lombardia e la Toscana.

In particolare, la regione che beneficia della quota più elevata di finanziamenti dell'Obiettivo 2 risulta essere il Piemonte (1.291 milioni), seguito dalla Toscana (1.231,9 milioni) e dal Lazio (884,4 milioni).

Per quanto riguarda l'Obiettivo 3, 1.583 milioni sono destinati alla Lombardia, 1.324 milioni all'Emilia Romagna e 1.065 milioni al Piemonte.

(milioni di euro)

Regioni del Centro-Nord	Obiettivo 2	Obiettivo 3
Abruzzo	546,6	406,6
Emilia Romagna	263,8	1.324,2
Friuli Venezia Giulia	335,8	371,8
Lazio	884,4	902,0
Liguria	694,5	371,4
Lombardia	421,0	1.582,9
Marche	347,0	291,9
Piemonte	1.291,0	1.065,3
P.A. Bolzano	67,6	207,9
P.A. Trento	58,7	230,4
Toscana	1.231,9	705,0
Umbria	400,2	232,2
Valle d'Aosta	41,9	93,2
Veneto	596,9	872,4
TOTALE	7.181,3	8.657,2*

* Alla somma delle risorse relative all'Obiettivo 3 vanno aggiunti 440,4 milioni di euro, relativi al Piano nazionale "Azioni di sistema". Poiché il Piano è gestito a livello centrale dal Ministero del lavoro, la ricaduta dei relativi finanziamenti nelle singole regioni non viene evidenziata.

* * *

La tabella che segue, fornita dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione europea, mette in evidenza la distribuzione territoriale delle risorse complessivamente attivate nel periodo di programmazione 2000-2006, con specifica evidenziazione delle risorse provenienti dalla UE e di quelle di cofinanziamento nazionale.

Occorre peraltro precisare che nella Tabella che segue non sono conteggiati i 7 Programmi Operativi Nazionali, il cui campo d'applicazione, come sopra ricordato, riguarda l'intera area dell'Obiettivo 1 e il cui importo complessivo (14.118 milioni di euro) non viene ripartito tra le 6 regioni del Mezzogiorno che ne sono interessate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia).

Sono invece conteggiati e ripartiti per regione gli importi relativi ai c.d. interventi "Fuori Obiettivo" (2.115 milioni di euro), che interessano sia le Regioni del Mezzogiorno che quelle del Centro-Nord.

Programmazione fondi strutturali 2000-2006
Situazione finanziamenti, accrediti comunitari e cofinanziamento legge n. 183/87 e relativi utilizzi
(dati aggiornati al 12 novembre 2008)

Regione	Programmazione finanziaria			Situazione finanziamenti UE		Situazione finanziamenti legge n. 183/87	
	Importo totale 2000/2006	di cui importo quota comunitaria 2000/2006	di cui importo quota Stato 2000/2006	Importo accrediti UE	Importo trasferimenti UE	Importo decreti	Importo trasferimenti legge n. 183/87
Abruzzo	993.621.380	394.532.733	399.506.178	331.851.444	326.423.444	399.179.222	323.937.079
Basilicata	1.729.194.554	866.474.000	598.217.666	731.391.383	731.391.383	598.217.666	478.313.228
Calabria	4.068.486.571	2.155.039.788	1.330.850.801	1.577.658.332	1.576.297.227	1.312.922.467	972.178.636
Campania	7.784.029.430	4.306.346.000	2.385.319.504	3.448.919.495	3.448.790.961	2.384.961.004	1.894.819.592
Emilia Romagna	1.621.349.473	732.268.464	677.893.823	694.235.256	694.235.256	677.119.138	669.391.936
Friuli-Venezia Giulia	725.181.571	274.898.476	332.378.457	254.774.248	254.774.248	332.378.457	307.165.528
Lazio	1.836.879.115	804.263.186	759.564.497	598.397.035	597.153.961	759.564.499	544.769.992
Liguria	1.091.190.396	375.662.646	504.515.300	340.082.205	340.082.175	504.515.302	455.083.978
Lombardia	2.026.027.403	924.347.462	842.533.048	877.413.846	877.413.846	842.506.857	803.823.411
Marche	665.668.451	273.205.787	253.452.573	238.582.615	238.582.615	253.234.072	217.653.924
Molise	483.204.034	210.909.437	189.578.168	187.774.187	187.774.187	189.470.835	168.705.046
Piemonte	2.402.325.323	999.148.016	923.792.517	905.679.928	905.679.928	923.792.517	826.029.697
P.A. Bolzano	301.946.154	137.365.435	121.685.092	128.032.068	125.695.007	121.679.093	115.593.226
P.A. Trento	302.651.834	127.255.713	134.084.392	119.938.350	119.938.350	134.084.392	126.712.028
Puglia	5.271.342.948	2.936.511.206	1.612.914.540	2.194.151.261	2.194.151.261	1.611.864.138	1.187.041.148
Sardegna	4.237.124.954	2.112.888.957	1.465.941.371	1.774.218.398	1.774.218.398	1.465.941.370	1.235.565.940
Sicilia	8.502.397.031	4.315.040.790	2.911.432.485	3.180.732.164	3.177.458.445	2.911.432.485	2.181.547.129
Toscana	1.982.910.917	670.463.310	907.819.243	604.353.404	584.650.297	907.547.060	817.082.360
Umbria	660.006.057	274.047.415	279.595.787	242.252.305	242.252.206	278.695.787	246.166.731
Valle d'Aosta	148.036.432	64.400.401	63.613.714	56.942.537	56.942.537	63.613.714	55.674.379
Veneto	1.508.500.725	706.807.425	611.713.739	626.667.847	626.032.105	611.713.738	541.745.263
TOTALI	48.342.074.752	23.661.876.647	17.306.402.894	19.114.048.308	19.079.937.836	17.284.433.813	14.169.000.250

Le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), quale strumento di attuazione delle politiche regionali nazionali, è stato istituito dall'articolo 61, comma 1, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), con le risorse autorizzate da specifiche disposizioni legislative, indicate in un apposito allegato alla medesima legge n. 289/2002, con finalità di riequilibrio economico e sociale e, in particolare, per assicurare risorse aggiuntive alle aree più svantaggiate del Paese.

Tali risorse iniziali sono state successivamente integrate dalle leggi finanziarie, che hanno, di volta in volta, assegnato stanziamenti aggiuntivi al Fondo (c.d. risorse aggiuntive). Le risorse aggiuntive del Fondo sono annualmente ripartite dal CIPE.

La norma istitutiva del Fondo per le aree sottoutilizzate prevede che il fondo sia ripartito esclusivamente tra gli interventi previsti dalle disposizioni legislative originariamente in esso confluite, nonché alle finalità espressamente indicate dalla norma: investimenti pubblici e incentivi alle imprese.

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale delle risorse del FAS, va ricordato che il CIPE ha definito quale criterio generale l'assegnazione dell'85% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno e del 15% alle aree sottoutilizzate del Centro-Nord.

Tuttavia, va segnalato che il CIPE, nel provvedere annualmente al riparto delle risorse aggiuntive, non specifica la localizzazione degli interventi che provvede a finanziare.

Relativamente al finanziamento degli incentivi (legge n. 488/1992, contratti di programma, imprenditorialità giovanile, crediti di imposta), il CIPE si limita a indicare le quote da destinare ai singoli settori di intervento, senza specificarne la destinazione territoriale. L'impatto sul territorio del finanziamento di tali strumenti di incentivazione può pertanto essere desunto soltanto analizzando le relazioni sullo stato di attuazione di ciascun strumento.

Per quanto concerne invece gli investimenti pubblici, il CIPE provvede ad adottare una seconda deliberazione con la quale le risorse vengono ripartite tra le regioni.

Si può avere pertanto una indicazione sulla localizzazione delle risorse aggiuntive del FAS soltanto per quelle destinate, in via programmatica, alla realizzazione dei programmi regionali di investimento, ricompresi negli accordi di programma quadro, sottoscritti da ciascuna regione nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Le risorse FAS programmate dal CIPE per il periodo 2000-2006 per gli Accordi di programma quadro

Analizzando la delibera CIPE del 22 marzo 2006, n. 2 di ripartizione delle risorse aggiuntive del FAS previste dalla legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005) per le annualità 2006-2009, a fronte di 6,2 miliardi di euro complessivi per il quadriennio, 4,1 miliardi sono stati destinati agli investimenti pubblici (circa il 66% delle risorse aggiuntive complessive).

Con la successiva delibera n. 3/2006, i 4,1 miliardi per investimenti pubblici sono stati assegnati per 820 milioni ai programmi nazionali e per 3.280 milioni ai programmi regionali, di cui 319,2 milioni sono stati accantonati per la premialità (circa il 10%).

Dei 3.280 milioni assegnati ai programmi regionali, 478,8 milioni sono stati destinati alle regioni del Centro-Nord (cui si aggiungono ulteriori 88 milioni per la ricerca e la società dell'informazione) e 2.713,2 milioni alle regioni del Mezzogiorno, secondo la tradizionale chiave di riparto adottata dal CIPE (85% al Mezzogiorno e 15% al Centro-Nord). Tali risorse sono state così ripartite tra le singole regioni, sulla base di quote percentuali definite dalla medesima delibera, concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

(valori in euro)

	%	Importi
Emilia-Romagna	3,24	13.961.808
Friuli-Venezia Giulia	3,07	13.229.244
Lazio	18,66	80.409.672
Liguria	8,96	38.610.432
Lombardia	10,53	45.375.876
Marche	4,45	19.175.940
P.A. Bolzano	1,09	4.697.028
P.A. Trento	0,54	2.326.968
Piemonte	18,57	80.021.844
Toscana	14,45	62.267.940
Umbria	5,63	24.260.796
Valle d'Aosta	0,63	2.714.796
Veneto	10,18	43.867.656
CENTRO-NORD	100,00	430.920.000
Abruzzo	4,31	105.245.028
Basilicata	4,45	108.663.660
Calabria	12,33	301.083.804
Campania	23,92	584.097.696
Molise	2,59	63.244.692
Puglia	16,40	400.468.320
Sardegna	12,00	293.025.600
Sicilia	24,00	586.051.200
MEZZOGIORNO	100,00	2.441.880.000
TOTALE (al netto della quota premiale)		2.872.800.000

	%	Importi
<i>Quota premiale Centro-Nord</i>		47.880.000
<i>Quota premiale Mezzogiorno</i>		271.320.000
Ricerca e comunicazione (Centro-Nord)		88.000.000
TOTALE DELIBERA n. 3/2006		3.280.000.000

Nella tavola seguente è riportato, a decorrere dal 2000, l'ammontare delle risorse aggiuntive del FAS per gli investimenti pubblici ricompresi negli accordi di programma quadro (al netto della quota premiale), come determinate dalle delibere CIPE di riparto del Fondo, con indicazione delle quote assegnate al Centro-nord e al Mezzogiorno.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
L. 208/98	Centro-Nord	61	103	37								201
	Mezzogiorno	366	620	221								1.207
	Italia	427	723	258								1.408
Fin. 1999	Centro-Nord		103	103								206
	Mezzogiorno		657	657								1.314
	Italia		760	760								1.520
Fin. 2000	Centro-Nord		72	161	81							314
	Mezzogiorno		408	913	456							1.778
	Italia		480	1.074	537							2.092
Fin. 2001	Centro-Nord		3,5	170	140							314
	Mezzogiorno		17	832	688							1.537
	Italia		21	1.002	828							1.858
Fin. 2002	Centro-Nord			0,4	106	174						281
	Mezzogiorno			1,2	686	905						1.591
	Italia			1,6	792	1.079						1.872
Fin. 2003	Centro-Nord				2	36	385					423
	Mezzogiorno				7	170	2.222					2.399
	Italia				9	206	2.607					2.822
Fin. 2004	Centro-Nord					18	23	259	132			432
	Mezzogiorno					102	124	1.431	717			2.374
	Italia					120	147	1.691	848			2.806
Fin. 2005	Centro-Nord						4,7	9	141	268		424
	Mezzogiorno						20	27	1.328	1.025		2.401
	Italia						25	36	1470	1294		2.825
Fin. 2006	Centro-Nord							7,3	44	93	287	431
	Mezzogiorno							41	248	529	1.623	2.442
	Italia							49	292	623	1.910	2.873
TOTALE	Centro-Nord	61	2812	471	330	228	413	276	317	362	287	3.026
	Mezzogiorno	366	1.702	2.625	1.837	1.177	2.366	1.500	2.293	1.555	1.623	17.043
	Italia	427	1.984	3.096	2.166	1.405	2.778	1.776	2.610	1.917	1.910	20.068

Fonte: Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Rapporto annuale 2007 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.

Nella successiva tavola, elaborata sui dati contenuti nel Rapporto annuale 2007 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dello sviluppo economico, sono riportati i dati relativi agli accordi di programma quadro (APQ) sottoscritti fino al 31 dicembre 2007.

Sono evidenziate, per ogni regione, le informazioni circa il numero degli APQ sottoscritti (a decorrere dal 1999), il numero degli APQ oggetto di monitoraggio da parte del DPS, il valore (in milioni di euro) dell'accordo al momento della stipula (con l'indicazione della quota delle risorse FAS destinate) e l'indicazione dell'ammontare dei costi realizzati all'ultimo monitoraggio effettuato (e la relativa quota FAS).

	APQ	APQ monitorati	Valore alla stipula	di cui FAS	Costi realizzati (monitoraggio)	di cui FAS
Emilia-Romagna	23	17	3.146,9	150,6	1.262,8	51,4
Friuli-Venezia Giulia	18	14	321,9	108,0	116,6	38,0
Lazio	37	28	1.394,2	621,6	359,1	122,0
Liguria	45	36	620,0	363,7	248,3	151,2
Lombardia	32	26	7.983,0	341,3	3.653,2	124,1
Marche	37	29	554,8	216,1	132,4	45,6
Piemonte	37	29	1.735,1	662,9	891,6	310,3
P.A. Bolzano	16	11	151,9	40,7	100,1	19,9
P.A. Trento	11	9	329,1	20,5	148,2	12,2
Toscana	39	31	7.712,8	495,0	5.555,0	185,5
Umbria	29	22	1.556,9	257,6	540,3	68,6
Valle d'Aosta	10	9	81,3	22,9	27,5	11,0
Veneto	34	26	1835,9	367,1	745,5	146,5
CENTRO-NORD	368	287	27.423,8	3.668,0	13.780,6	1.286,3
Abruzzo	45	41	1.121,8	700,3	378,4	228,9
Basilicata	40	27	2.046,4	777,3	522,7	116,6
Calabria	29	23	8.804,3	1.932,3	1.782,1	244,7
Campania	39	29	7.952,8	3.873,1	2.455,6	969,7
Molise	44	31	881,5	547,1	267,0	103,9
Puglia	50	29	5.498,9	3.191,7	1.137,1	295,2
Sardegna	44	27	4.859,3	1.748,0	1.552,3	373,2
Sicilia	45	37	12.245,2	4.614,2	2.525,9	558,6
MEZZOGIORNO	336	244	43.410,2	17.384,0	10.621,0	2.890,8
TOTALE	704	531	70.834,0	21.052,0	24.401,6	4.176,9

8. Il coordinamento della finanza pubblica

Uno degli elementi fondamentali dell'architettura finanziaria dei paesi decentralizzati e federali riguarda i meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo in relazione alle politiche di bilancio. In assenza di tali meccanismi la decentralizzazione può, infatti, determinare problemi definiti dalla letteratura come *soft budget constraints*, ossia situazioni in cui i governi locali tendono a sovra-spendere o ad aumentare il proprio livello di debito, contando sul salvataggio (*bailout*) del governo centrale. In tali situazioni, il costo di politiche fiscali non sostenibili a livello locale viene posto a carico dell'intera collettività nazionale. La letteratura economica sottolinea la necessità, nel disegnare una nuova architettura federale o decentrata, del rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo al fine di mantenere la disciplina fiscale. Nel corso del processo di decentramento in atto in Italia nell'ultimo decennio è più volte emersa l'esigenza di un coordinamento fra l'azione dei diversi attori che concorrono congiuntamente a determinare la politica economica del Paese.

Il secondo elemento che ha suggerito la necessità di un coordinamento rafforzato tra soggetti istituzionali è stata l'adesione dell'Italia al Patto Europeo di Stabilità e Crescita (PSC). Tale Patto, che, come è noto, impone vincoli specifici alla decisione di politica fiscale, fa riferimento al livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, parametro che include sia il governo centrale, sia i governi locali. Poiché politiche fiscali sostenibili a livello locale sono un requisito essenziale per una sana e sostenibile politica fiscale a livello nazionale, il coinvolgimento delle autonomie risulta determinante. Infatti, poiché la responsabilità del rispetto dei predetti impegni è assunta in sede comunitaria dall'amministrazione centrale, emerge un problema di "azzardo morale" in relazione al grado di autonomia riconosciuta alle amministrazioni locali: queste ultime potrebbero infatti essere incentivate a spendere in deficit, visto che l'obbligo nei confronti della UE, e la correlata applicazione di sanzioni, grava sull'amministrazione centrale.

Nell'esperienza italiana, per indurre i diversi soggetti territoriali che compongono il sistema della finanza pubblica a comportamenti coerenti per il raggiungimento degli impegni comunitari, si è ricorso al Patto di stabilità interno. Ma l'attuazione dell'articolo 119 Cost., mediante attribuzione alle amministrazioni territoriali di risorse proprie in misura adeguata al finanziamento delle funzioni loro assegnate, rafforza l'esigenza di individuare sedi, procedure e strumenti di coordinamento che assicurino la convergenza delle diverse politiche, attuate a livello centrale e locale, verso

obiettivi condivisi, salvaguardando al tempo stesso l'autonomia di ciascun comparto.

8.1 Principi per il coordinamento delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo

Nel disegno istituzionale che emerge dal Titolo V della Costituzione, lo Stato ha il compito di disegnare un sistema di finanza pubblica che garantisca il rispetto degli equilibri finanziari complessivi e che sia in grado di rispondere alle prescrizioni derivanti dalla sottoscrizione dei trattati internazionali relativi all'ingresso nell'Unione monetaria (Trattato di Maastricht)¹²⁶. Da qui l'esigenza di regole di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo finalizzate a garantire che il comportamento fiscale delle autonomie sia compatibile con il rispetto degli obiettivi che il Paese, nel suo complesso, deve raggiungere.

Sul governo centrale ricade, infatti, la responsabilità del rispetto degli impegni di bilancio assunti in sede europea; mentre alla determinazione del saldo di bilancio dell'intera pubblica amministrazione concorrono tutte le autonomie territoriali con le loro politiche di bilancio.

Il percorso di coordinamento presuppone una fase di programmazione della politica di bilancio, cioè la presentazione dell'analisi tendenziale delle grandezze di finanza pubblica, la definizione degli obiettivi di bilancio a livello aggregato, successivamente articolati per sottosettori istituzionali. Poiché il saldo complessivo delle Amministrazioni pubbliche corrisponde alla somma consolidata dei sottosettori istituzionali (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza), nell'ipotesi di un obiettivo di pareggio di bilancio complessivo l'eventuale disavanzo in un sottosettore deve essere compensato da un avanzo, dello stesso importo, in un altro sottosettore. La fase di programmazione avrebbe, quindi, lo scopo di verificare la coerenza degli obiettivi previsti per ciascun sottosettore alla luce degli obiettivi complessivi.

L'impegno di ciascun livello di governo dovrebbe, poi, proseguire con l'assunzione di misure idonee a realizzare gli obiettivi assunti. Più in concreto dovrebbero essere individuate formule di disciplina fiscale specifiche per ogni livello di governo che garantiscano la trasformazione degli obiettivi interni di bilancio in risultati compatibili con il rispetto dei

¹²⁶ Il coordinamento della finanza pubblica è una funzione di legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione, comma terzo). Lo Stato è quindi responsabile della formulazione dei principi generali relativi al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La competenza esclusiva dello Stato è prevista, invece, in materia di rapporti internazionali e rapporti dello Stato con l'Unione europea (art. 117 della Costituzione, comma due).

target generali di politica di bilancio. Infine sarebbe necessario prevedere adeguati strumenti di monitoraggio per verificare in corso d'anno, e alla fine dell'esercizio, i risultati raggiunti.

L'articolo 15 del disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è dedicato ai principi del coordinamento e della disciplina fiscale. Pur evidenziando alcuni elementi fondamentali dell'attività di coordinamento, il testo non indica soluzioni istituzionali specifiche.

Nell'ambito dei criteri direttivi cui si devono uniformare i decreti che regoleranno i rapporti tra i diversi livelli di governo, si trova il principio del rispetto degli obiettivi a consuntivo, al fine di ispirare la gestione in corso d'anno al raggiungimento degli obiettivi della politica fiscale (comma 1, lett. b).

La delega introduce, altresì, la facoltà per le regioni di adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti locali ricadenti nel proprio territorio, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni (lett. c). Tale principio sembrerebbe sancire il ruolo della regione quale coordinatore della finanza locale, nonché di stanza di compensazione dei saldi finanziari degli enti locali appartenenti allo stesso ambito regionale¹²⁷.

Tra i principi per il coordinamento vi è la previsione di un sistema premiante a favore degli enti virtuosi e sanzionatorio per penalizzare quelli meno virtuosi (lett. d). Per questi ultimi, in particolare, gli strumenti individuati sono l'aumento delle aliquote al livello massimo indicato per l'autonomia impositiva, il blocco delle assunzioni e il divieto di effettuare spese discrezionali. Inoltre, il disegno di legge introduce meccanismi automatici sanzionatori a carico degli organi di governo e degli amministratori, con l'individuazione di casi di ineleggibilità nell'eventualità di dissesto finanziario.

L'efficacia e la credibilità dei meccanismi sanzionatori è collegata alla disponibilità di strumenti di monitoraggio. La tempestività e l'omogeneità dei dati consente di conoscere e correggere preventivamente andamenti indesiderati ed evitare l'applicazione delle sanzioni. In tal senso, sembrano andare le previsioni di cui all'articolo 4, relativo all'istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tra i cui compiti viene individuata l'adozione di misure idonee al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, nonché la verifica della loro attuazione.

¹²⁷ Tali compiti richiedono l'impiego di risorse e competenze specifiche per programmare e coordinare la finanza degli enti locali, nonché la previsione di meccanismi di controllo e di sanzione che scoraggino comportamenti opportunistici delle singole autonomie.

L'organo istituito dall'articolo 4, che opera nell'ambito della Conferenza unificata, riunisce i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, fornendo altresì, alcune indicazioni sulle modalità e sull'oggetto del coordinamento. Ad esso viene, infatti, assegnato il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in riferimento ai livelli della pressione fiscale e di indebitamento, e delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Il richiamo ai livelli della pressione fiscale e dell'indebitamento come possibili parametri a cui collegare gli obiettivi di finanza pubblica articolati per comparto sembra prefigurare, indirettamente, che la regola di coordinamento intergovernativo possa non limitarsi alla fissazione di un saldo, quanto investire altresì il volume di spesa in conto capitale e la pressione fiscale (e, quindi, congiuntamente al vincolo sul saldo, determinarsi in un vincolo alla crescita della spesa).

8.2 Il Patto di stabilità interno

Il coinvolgimento responsabile delle amministrazioni locali nel rispetto dei vincoli europei determina l'esigenza di definire regole stabili e condivise che determinino entità e modalità del concorso delle amministrazioni locali al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. In Italia, a decorrere dalla legge finanziaria per il 1999 (legge n. 448 del 1998), tali regole sono state codificate nel cd. Patto di stabilità interno che vincola le regioni e le autonomie locali a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Le leggi finanziarie, a partire dal 2002, hanno chiarito che le regole del Patto di stabilità interno costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Poiché la materia, analogamente all'armonizzazione dei bilanci pubblici, rientra tra quelle di competenza concorrente, spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e alle regioni la definizione della restante disciplina legislativa.

Omettendo in questa sede, per ragioni di spazio, una descrizione dell'attuale struttura del Patto di stabilità interno¹²⁸, vengono di seguito evidenziati alcuni profili problematici che emergono alla luce delle accresciute esigenze di

¹²⁸ Si veda in proposito Coordinamento della finanza pubblica, Patto di stabilità interno e armonizzazione dei bilanci pubblici, in Temi di federalismo fiscale, Servizio studi e Servizio del Bilancio dello Stato, Camera dei Deputati.

autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo in vista dell'attuazione del disegno di legge sul federalismo fiscale.

Con riferimento alle regioni, il mantenimento della formulazione del vincolo solo sul lato della spesa, oltre ad apparire difficilmente conciliabile con il principio di autonomia di bilancio, potrebbe avere effetti distorsivi rispetto all'obiettivo dell'ottimale allocazione delle risorse. Le regioni che dispongono di mezzi finanziari eccedenti i limiti di spesa imposti dal Patto si trovano, infatti, impossibilitate a disporre in merito al relativo utilizzo e quindi, in taluni casi, il raggiungimento dell'obiettivo di comparto comporta un immobilizzo di risorse. Al riguardo si osserva che può risultare difficile assicurare l'efficacia del vincolo in questione nel lungo periodo: le risorse congelate rimangono nella disponibilità delle regioni che potrebbero esercitare pressioni sull'Amministrazione centrale al fine di ottenerne lo sblocco. Peraltro, il vincolo in questione riguarda un segmento assai contenuto della spesa delle regioni, essendo esclusa, tra le altre voci, quella relativa alla spesa sanitaria. In proposito andrà considerato se, in un'ottica di accresciuta autonomia di bilancio delle regioni, sia o meno opportuno mantenere vincoli differenziati - comprensibili nel quadro attuale per le peculiari modalità di finanziamento della spesa sanitaria - sui diversi comparti di spesa che fanno capo alla responsabilità del medesimo ente amministrativo, anche alla luce dell'assenza di vincoli di destinazione delle risorse finanziarie a disposizione delle regioni.

Con riferimento agli enti locali, aspetti problematici vengono evidenziati in relazione alla formulazione dei vincoli sui saldi di bilancio in termini differenziali rispetto a risultati ottenuti in esercizi pregressi. A riguardo sono ipotizzabili effetti distorsivi di diverso genere: in primo luogo, in termini generali, tale formulazione tende a penalizzare le amministrazioni più efficienti che, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto ad amministrazioni meno efficienti, il cui obiettivo finanziario risente di una base di partenza meno virtuosa. In secondo luogo, si pone l'esigenza di sterilizzare eventuali situazioni straordinarie verificatesi negli anni pregressi, che vengono invece "cristallizzate" nella misura in cui tali esercizi sono presi come base di riferimento per la costruzione dell'obiettivo di bilancio. In terzo luogo, l'esigenza di migliorare progressivamente risultati precedentemente raggiunti conduce a determinare, nel tempo, almeno per una parte delle amministrazioni locali, l'esposizione di posizioni di avanzo di dimensioni crescenti. Andrebbe approfondita l'opportunità di richiedere a enti con autonomia finanziaria di esporre obbligatoriamente avanzi di bilancio, sia perché ciò potrebbe dar luogo a risparmi solo transitori (si veda il già accennato rischio di pressioni perché si consenta di utilizzare gli avanzi), sia perché tale soluzione implica un'allocazione inefficiente di risorse tra amministrazione centrale, in deficit, e amministrazioni locali, con avanzi immobilizzati.

Più in generale, si avverte l'esigenza di una riflessione sul tema di quale sia la ripartizione ottimale dell'avanzo primario fra i diversi comparti delle amministrazioni pubbliche. Il nostro sistema di conti pubblici sconta la presenza di un'ingente spesa per interessi, dovuta allo stock di debito pubblico accumulato in esercizi pregressi, che ci costringe ad esporre annualmente posizioni di avanzo primario (eccedenza delle entrate rispetto alle spese al netto di quella per interessi) con cui finanziare la spesa per interessi. In un contesto di progressiva attribuzione alle amministrazioni locali di quote crescenti del bilancio pubblico, sia sul lato della spesa primaria che delle entrate tributarie, emerge il quesito se sia opportuno che esse siano chiamate a concorrere, in proporzione alla quota di risorse pubbliche da loro gestite, alla formazione dell'avanzo primario. In caso contrario infatti, l'amministrazione centrale potrebbe incontrare difficoltà crescenti a produrre l'intero avanzo primario necessario a finanziare la spesa per interessi, in presenza di una progressiva riduzione della quota di risorse pubbliche da essa gestite e dato il carattere in qualche misura esogeno ed obbligatorio delle spese non attribuite a livello territoriale (quale la spesa pensionistica). Peraltro, poiché la funzione dell'avanzo primario è quella di reperire risorse da destinare al pagamento della spesa per interessi, posizioni di avanzo prodotte da amministrazioni diverse da quella che sostiene effettivamente la spesa per interessi (attualmente quasi integralmente a carico dell'amministrazione centrale) determinerebbe una mera compensazione contabile tra il deficit dell'amministrazione centrale e l'avanzo delle amministrazioni locali, che resterebbero di fatto titolari delle proprie risorse eccedentarie (si ricorda infatti che, con il previsto superamento della tesoreria unica, l'eccedenza di risorse delle amministrazioni locali non concorrerebbe, nemmeno in termini di cassa, al finanziamento della spesa per interessi). Diverso sarebbe invece il caso qualora si prevedesse l'effettivo concorso delle amministrazioni territoriali, con propri contributi, al finanziamento della spesa per interessi sostenuta dall'amministrazione centrale. In tale ultimo caso emergerebbe l'esigenza di individuare un criterio per la ripartizione della spesa per interessi tra comparti di governo e, nell'ambito della quota attribuita alle amministrazioni locali, un criterio di attribuzione territoriale dell'onere. Nel determinare la quota di spesa per interessi da attribuire alle amministrazioni locali andrebbe in ultimo considerato che queste ultime, in particolare i comuni, sostengono storicamente, rispetto all'amministrazione centrale, una quota proporzionalmente più elevata della spesa in conto capitale e meno elevata della spesa corrente primaria. Poiché l'avanzo primario deriva interamente dalla gestione corrente (chiamata a finanziare sia il disavanzo della gestione in conto capitale che la spesa per interessi), è nell'ambito della ripartizione della gestione corrente fra diversi livelli di governo che potrebbe essere elaborato un criterio di attribuzione di obiettivi in termini di avanzo primario e di concorso al finanziamento della spesa per interessi.

Fra gli altri aspetti problematici, connessi a profili di incoerenza tra gli attuali vincoli e le esigenze derivanti dal futuro assetto federale della finanza territoriale, sono stati, in particolare, segnalati:

- l'esigenza di superare il divieto all'utilizzo della leva fiscale locale, la cui manovrabilità costituisce un aspetto centrale dell'autonomia finanziaria.

L'eventuale rinuncia all'utilizzo di tale leva non può che basarsi sulla condivisione di obiettivi comuni ritenuti prioritari e definiti mediante intese nelle sedi preposte al coordinamento delle politiche fiscali;

- l'attuale definizione del saldo in termini di competenza mista fa sì che non sia assoggettata ad alcun vincolo l'assunzione di impegni per la spesa in conto capitale. Qualora gli amministratori non mantengano un profilo degli impegni compatibile con la futura applicazione dei vincoli, operanti al momento erogazioni per cassa, possono generarsi situazioni in cui il rispetto del vincolo sia materialmente reso impossibile dall'esistenza di impegni pregressi sui quali, in fase di pagamento, gli amministratori non dispongono di margini di manovrabilità;
- l'opportunità di affiancare, agli obiettivi di contenimento del deficit, la definizione di obiettivi di riqualificazione della spesa, al fine di evitare che il perseguimento dei necessari equilibri finanziari da parte delle amministrazioni locali si traduca in un'eccessiva compressione della spesa in conto capitale;
- l'opportunità di includere tra gli enti partecipanti al Patto i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, che rappresentano circa il 15 per cento della spesa complessiva;
- l'esigenza di estendere il controllo pubblico alle dinamiche finanziarie di soggetti privati, esclusi dal comparto della PA, ma facenti sostanzialmente capo, per proprietà societaria o per rapporti contrattuali, ad amministrazioni locali, al fine di evitare forme di esternalizzazione ad elevato rischio di ricaduta sulla finanza pubblica;
- l'opportunità di introdurre regole atte ad incentivare forme di valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e ad impedirne il depauperamento per finanziare iniziative di natura corrente o per conseguire i previsti obiettivi di saldo in alternativa ad altre politiche di bilancio di carattere più strutturale.

8.3 Il coordinamento della spesa in conto capitale

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale delle autonomie locali, si osserva che esistono differenze tra la disciplina fiscale europea (Patto di Stabilità e Crescita) e regole interne. Infatti, l'art. 119 della Costituzione, al comma 6, recita che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento. Il comma introduce, quindi, una regola fiscale del tipo *golden rule*¹²⁹ per le autonomie territoriali, ponendo limiti precisi alla possibilità di

¹²⁹ Il principio della *golden rule* era presente nella legislazione relativa alla predisposizione del bilancio degli enti territoriali già prima della sua introduzione nella Costituzione in seguito alla modifica del Titolo V.

indebitamento degli enti decentrati, con riferimento unicamente alle spese per investimento, e prevedendo di riflesso l'equilibrio di bilancio relativamente alla parte corrente. La disposizione costituzionale detta, quindi, una regola fiscale non completamente allineata con quella europea, che fa perno sull'equilibrio complessivo del bilancio.

Il coordinamento della finanza pubblica implica, quindi, il disegno di regole fiscali che raccordino la disciplina fiscale interna e quella esterna; cioè, la definizione di regole che permettano agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento, compatibilmente con il rispetto dei vincoli sul saldo complessivo a cui lo Stato si è impegnato con l'Unione europea.

Infatti all'aumentare del ricorso da parte degli enti all'indebitamento diminuiscono i margini di compatibilità del loro comportamento fiscale con gli obiettivi generali. Il ricorso all'indebitamento genera infatti entrate di natura finanziaria utilizzabili per finanziare le spese in conto capitale lasciando inalterato il saldo complessivo di bilancio. La stessa operazione osservata secondo i canoni stabiliti per il rispetto degli obiettivi europei, determina, invece, uno squilibrio del saldo di riferimento (indebitamento netto), che viene definito al netto delle operazioni di natura finanziaria.

Un sistema di disciplina fiscale tra livelli di governo che si fonda sulla regolamentazione delle fonti di finanziamento della spesa in conto capitale è stato proposto in alcuni studi recenti¹³⁰. La proposta prevede la ripartizione del volume di indebitamento attribuito a ciascun livello di governo in quote assegnate alle singole unità del sottoinsieme e la facoltà per le stesse unità istituzionali di scambiarsi i permessi di indebitamento loro assegnati mediante libera contrattazione. Questo modello di regolazione garantisce flessibilità alle singole unità istituzionali, riconoscendo alle stesse autonomie margini di manovra nel bilancio per far fronte a particolari esigenze del territorio o ad eventi imprevisti. Ciò permetterebbe il ricorso all'indebitamento per il finanziamento della spesa in conto capitale, entro limiti predeterminati e fissati in coerenza con il raggiungimento degli obiettivi nazionali.

Il modello presenta, però, alcuni svantaggi evidenziati dalla letteratura che lo rendono di difficile realizzazione. Tali difficoltà si collegano, ad esempio, alla mancanza di criteri oggettivi in base ai quali effettuare la distribuzione iniziale dei permessi di deficit, e alla necessità di regolare lo scambio dei permessi intervenendo sul libero meccanismo di formazione del prezzo nel mercato dei permessi. Infatti, per indurre soggetti con elevato stock di debito accumulato a limitare la domanda di permessi di

¹³⁰ Si veda in proposito "Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Union", Alessandra Casella (1999). Inoltre, per un'ampia trattazione Isac Finanza pubblica e Istituzioni, maggio 2007.

indebitamento, migliorando così la loro posizione fiscale, sarebbe necessario un intervento esterno al mercato finalizzato a fissare un prezzo che cresce più che proporzionalmente all'aumentare dell'esposizione debitoria del soggetto acquirente.

8.4 Il coordinamento della finanza pubblica: un confronto europeo

Nei paesi europei, a seguito del processo di unificazione monetaria codificato nel Trattato di Maastricht, il problema del coordinamento interno è diventato ancora più rilevante.

Il problema del coordinamento interno è accentuato dalla presenza di *golden rules* previste dalla Costituzione di alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, in relazione alle amministrazioni territoriali¹³¹. Poiché il Patto di Stabilità e Crescita europeo, al contrario, non prevede alcuna *golden rule*, per alcuni paesi si pone quindi un conflitto potenziale tra la norma costituzionale, meno stringente, e il Patto che impone vincoli più stringenti a livello nazionale.

Al fine di facilitare il rispetto della disciplina di bilancio imposta dal PSC, molti paesi europei si sono dotati negli anni '90 di patti interni di stabilità. Essi possono essere di tipo *hard* (legalmente vincolanti), oppure *soft* (ossia basati sulla reputazione). Una delle regole più diffuse nei patti interni è il vincolo di pareggio di bilancio a livello locale, ma molti paesi impongono anche vincoli sul debito o sulla crescita della spesa¹³².

La Tabella seguente, tratta da uno studio dell'OCSE del 2003, illustra i meccanismi di coordinamento in quattro paesi europei, Belgio, Germania, Spagna e Italia. Come si vede, il Belgio, esempio recente di decentralizzazione e la Germania, stato federale dalla nascita, utilizzano un approccio cooperativistico, nel quale i governi locali sono attivamente coinvolti nel formulare obiettivi macroeconomici e target di finanza

¹³¹ Ambrosanio e Bordinon, "Il Federalismo fiscale in Italia, fatti e problemi", Associazione per gli sviluppi degli studi di banca e borsa, Quaderno 234, 2007.

¹³² Con riferimento all'indebitamento dei governi sub-nazionali, la letteratura evidenzia quattro possibili forme di coordinamento. La prima fa riferimento alla disciplina di mercato, nel senso che i governi locali possono liberamente indebitarsi sui mercati finanziari. Affinché il mercato possa funzionare come forma di coordinamento, sarebbero necessarie alcune condizioni molto restrittive, tra le quali l'impossibilità di salvataggio (*bailout*) in caso di dissesto (*default*), la piena informazione degli operatori, mercati liberi e aperti, nessun vincolo di portafoglio o di riserva sugli intermediari finanziari (ossia i governi locali che emettono debito non devono essere in una situazione privilegiata rispetto agli altri emittenti di strumenti di debito). La seconda modalità afferisce ai controlli diretti del governo centrale sul ricorso al debito dei governi sub-nazionali. Vi sono poi l'approccio cooperativistico tra i diversi livelli di governo, e, infine, l'approccio basato sulle regole imposte ai governi sub-nazionali. Nelle realtà concrete si osserva il ricorso a forme ibride di coordinamento. Vedi Ter-Minassian e Craig, "Control of Subnational Government Borrowing", in *Fiscal Federalism*, IMF, 1997.

pubblica. Spagna e Italia invece seguono un approccio basato su regole fiscali, che sono imposte ai governi sub-nazionali dalla Costituzione o dalle legge. In tutti questi paesi esistono inoltre vincoli all'indebitamento dei governi locali, sotto forma di *golden rule*, oppure sotto forma di approvazione da parte del governo centrale. Per quanto riguarda gli strumenti per imporre il rispetto degli impegni fiscali (*enforcement*), in tutti i paesi vi sono meccanismi che si basano sul confronto tra soggetti appartenenti allo stesso settore istituzionale (*peer pressure*), rinforzati da sanzioni finanziarie o amministrative. Nelle comparazioni internazionale, Belgio e Spagna risulterebbero due casi di successo del processo di decentramento. I due paesi sono riusciti a condurre un processo di progressivo decentramento, pur proseguendo nel cammino di consolidamento della finanza pubblica. In Germania, invece, le caratteristiche del federalismo fiscale, così come definito dalla Costituzione federale, hanno reso difficili le politiche di risanamento finanziario a tutti i livelli di governo¹³³.

¹³³ Ambrosanio e Bordignon, "Il Federalismo fiscale in Italia, fatti e problemi", op. cit. In Germania, sulla base del dettato costituzionale, la Federazione e i Länder sono autonomi e indipendenti uno dall'altro nella gestione dei rispettivi bilanci. L'organismo incaricato del coordinamento, il Financial Planning Council, assume le proprie decisioni con il consenso di tutti i suoi membri (i ministri federali, rispettivamente, dell'economia e del lavoro, e delle finanze, i ministri delle finanze dei Länder, e quattro rappresentanti dei comuni e dell'associazione dei comuni). Il Financial Planning Council può emettere raccomandazioni in caso di violazioni degli impegni, ma non può comminare sanzioni; di fatto non esiste in Germania un organismo centrale con il potere di decidere a livello nazionale sulle questioni di bilancio. Le caratteristiche peculiari del sistema federale tedesco hanno reso difficoltoso il percorso di rientro dal deficit eccessivo, come sottolineato dai Servizi della Commissione, cfr. Public Finances in EMU, 2006.

Tabella 1 - Framework fiscale a livello sub-nazionale in Spagna, Germania, Belgio e Italia

<i>Paese</i>	<i>Tipo di coordinamento</i>	<i>Regole per l'indebitamento</i>	<i>Meccanismi di enforcement.</i>
Belgio	Presenza di target per il saldo di bilancio e la crescita delle spese per i differenti livelli di governo.	Regioni e comunità possono ricorrere al debito con l'autorizzazione del governo centrale.	<i>Peer-pressure</i> e sanzioni amministrative.
Germania	Approccio cooperativo. Esiste un patto di stabilità interno.	<i>Golden rule</i> per la maggior parte dei Länder; per le municipalità <i>golden rule</i> e approvazione del governo regionale.	<i>Peer-pressure</i> . Il Financial Planning Council monitora gli sviluppi fiscali ad ogni livello di governo e fa raccomandazioni in caso di non rispetto degli impegni, al fine di reintrodurre la disciplina di bilancio.
Italia	Regola fiscale. Un patto interno stabilisce tetti sulla spesa e/o sul deficit dei governi sub-nazionali.	<i>Golden rule</i> per le regioni e enti locali.	<i>Peer-pressure</i> e sanzioni, il patto richiede consultazioni tra i livelli di governo.
Spagna	Regola fiscale. Vincolo del pareggio del saldo di bilancio per tutti i livelli di governo.	Il ricorso al debito è soggetto a <i>golden rule</i> e autorizzazione ministeriale, dipendendo dal peso del servizio del debito.	Sanzioni amministrative.- un piano di rientro è richiesto per tutte le giurisdizioni che sfiorano- e sanzioni finanziarie. Le sanzioni comminate dal Consiglio dell'Unione europea sono condivise con tutte le giurisdizioni che hanno violato gli impegni.

Fonte: OECD , Fiscal Relations Across Levels of Government (2003), ripreso da Ambrosanio e Bordignon (2007).

Da un confronto tra le esperienze dei quattro paesi, si possono trarre alcune indicazioni.

In primo luogo, la necessità di introdurre procedure per il coordinamento delle politiche di bilancio è tanto più forte quanto più il sistema è decentrato, ossia quanto maggiore è la quota della spesa pubblica decisa a livello locale.

Istituzioni intergovernative ed entità indipendenti, come l'High Finance Council¹³⁴ in Belgio, svolgono un ruolo importante nel processo di coordinamento delle politiche.

Inoltre, i patti interni di stabilità dovrebbero essere strutturati in modo da consentire una valutazione pluriennale delle *performances* fiscali, con attenzione al saldo complessivo di bilancio. Ciò permetterebbe una maggiore omogeneità con la struttura del PSC, che impone una valutazione pluriennale delle *performances* fiscali fondata sul saldo complessivo di bilancio. E' utile osservare che il patto interno spagnolo soddisfa questi due requisiti.

Il monitoraggio e l'*enforcement* dei patti interni richiedono la fissazione di obiettivi quantitativi per aggregati finanziari definiti in senso ampio. L'assenza di *target* quantitativi rende non monitorabile la *performance* dei governi locali e il grado di rispetto (*compliance*) degli impegni sottoscritti.

L'attività di monitoraggio deve essere continua, possibilmente su base mensile, come mostra l'esperienza di successo del Belgio, e ciò a sua volta richiede che siano presenti meccanismi per la raccolta delle informazioni da trasmettere a livello centrale, laddove verranno successivamente assunti i correttivi in caso di sforamento.

Infine, il patto interno richiede la definizione *ex-ante* di sanzioni credibili, commisurate all'entità della violazione, da applicare in caso di sforamento. Sanzioni troppo dure, e pertanto non facilmente applicabili, risultano essere non credibili. E'auspicabile inoltre che le sanzioni riguardino anche gli amministratori locali e non solo i contribuenti residenti nel territorio, su cui ricade l'incremento più o meno automatico dell'imposizione fiscale in caso di mancato rispetto degli impegni.

8.5 L'armonizzazione dei bilanci pubblici

Il tema dell'armonizzazione dei bilanci, dei principi e dei criteri contabili assume uno specifico rilievo in vista dell'attuazione di un modello organizzativo della P.A. articolato su livelli di governo decentrati caratterizzati da un'estesa autonomia finanziaria. Appare infatti essenziale un maggior grado di omogeneità, trasparenza e confrontabilità nella rappresentazione dei dati e dei flussi finanziari, anche al fine di monitorare, misurare e valutare l'impatto delle scelte programmatiche e gestionali effettuate dalle autonomie territoriali. Tale esigenza si fa ancor più sentita in ragione dei vincoli finanziari derivanti dal "Patto di stabilità e crescita" europeo: essendo i principali parametri europei (indebitamento netto e debito) riferiti alla Pubblica Amministrazione

¹³⁴ L'High Financial Council è incaricato di monitorare le politiche fiscali dei governi regionali. In caso di violazione, può chiedere alle autorità federali di limitare il ricorso al debito da parte delle amministrazioni che violano gli accordi.

nel suo complesso, al conseguimento degli obiettivi di bilancio devono concorrere anche gli enti e gli organismi a finanza derivata, i cui sistemi contabili dovrebbero pertanto consentire un più agevole monitoraggio dei conti. Il sistema di regole contabili europee SEC 95 si ispira infatti ai principi della contabilità economica, mentre le regole interne fanno riferimento alla contabilità finanziaria, sicché l'armonizzazione dei bilanci renderebbe tra l'altro più agevole l'opera di consolidamento dei conti pubblici e i necessari raccordi tra i due sistemi di rilevazione contabile.

La mancata standardizzazione degli schemi di rappresentazione contabile dei bilanci consuntivi di regioni e province autonome, oltre a rendere assai difficoltosi i confronti tra le singole regioni, costituisce un fattore di debolezza ai fini della costruzione dei conti economici secondo le regole europee del SEC 95, facendo gravare sull'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) un notevole onere di riclassificazione delle poste contabili della maggior parte degli enti.¹³⁵ Tali criticità non si limitano al piano della classificazione economica, ma attengono anche alla classificazione funzionale della spesa, per la quale la mancanza di criteri omogenei riconducibili alla classificazione europea COFOG (classificazione funzionale prevista dal SEC 95), oltre a rendere più complessa l'aggregazione dei dati a livello nazionale, ne compromette l'utilizzo ai fini della valutazione delle politiche di spesa regionali relative alla distribuzione delle risorse nei diversi settori di intervento.

Diversa appare la situazione per gli enti locali, nei quali, con l'entrata in vigore del D.P.R. 194/96 e del successivo decreto di attuazione del 24/11/98, sono stati adottati schemi di consuntivo omogenei (*certificati di consuntivo* oggetto di rilevazione da parte del Ministero dell'interno) tali da consentire una rappresentazione di entrate e spese per competenza e per cassa secondo schemi *standard*. Anche in tal caso, tuttavia, si presenta l'inconveniente di un disallineamento tra la classificazione economica prevista dallo schema di certificato consuntivo e quella del SEC 95. A ciò si aggiunga come il proliferare di esternalizzazioni attraverso la costituzione di aziende partecipate dagli enti territoriali, ponga il problema della costruzione di un bilancio consolidato per gli enti territoriali che rappresenti la situazione contabile delle società e aziende partecipate degli enti locali, stante la rilevanza delle spese di queste ultime, anche al fine di appurare la qualificazione giuridica di tali aziende con riferimento ai principi contabili

¹³⁵ In proposito, si ricorda l'istituzione del SIOPE (Sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti dei soggetti facenti parte della pubblica amministrazione) prevista dall'art. 28 comma 3 della legge n. 289 del 2002, strumento di registrazione telematica delle operazioni gestionali del bilancio degli enti pubblici, attraverso codifiche uniformi applicate ad ogni operazione svolta dai tesoriери degli enti. Il SIOPE codifica le operazioni gestionali del bilancio delle amministrazioni pubbliche, garantendo omogeneità nella rilevazione dei dati contabili, senza però implicare la standardizzazione dei bilanci preventivi e consuntivi delle autonomie.

comunitari di discriminazione tra aziende pubbliche *market* e *non market* (queste ultime da ricomprendere nel perimetro della P.A. a prescindere dalla loro veste giuridica privatistica).

In un'ottica più ampia, il tema dell'armonizzazione contabile appare strettamente connesso con quello della trasparenza nella produzione e nella conoscibilità dei dati di finanza pubblica e della loro tempestiva disponibilità. L'attuazione del federalismo fiscale richiede infatti un circuito informativo e una base di dati contabili condivisa relativa agli andamenti della finanza territoriale che costituisca un riferimento comune per tutti gli attori. L'analisi della spesa storica, l'individuazione dei fabbisogni sulla base di costi *standard* così come, ad esempio, l'individuazione di adeguati meccanismi di perequazione delle risorse, postula un'armonizzazione dei bilanci pubblici tale da consentire una piena confrontabilità e aggregabilità delle poste di bilancio dei diversi enti.

Il tema dell'armonizzazione dei dati contabili non è specificamente affrontato nel provvedimento in esame, in quanto, data l'importanza di tale tema e il suo carattere procedurale, esso sarà presumibilmente oggetto di un apposito progetto di legge¹³⁶. Nondimeno il provvedimento attualmente in esame contiene alcune disposizioni riconducibili alla tematica in questione. In particolare, la previsione contenuta nell'art. 3 - che individua nella Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale la sede di condivisione delle basi informative e finanziarie e prevede che le diverse amministrazioni siano tenute a fornire i necessari elementi informativi - rende evidente che la disponibilità di dati omogenei costituisce una preconditione per l'avvio del processo di decentramento. Pertanto è da ritenersi che la revisione delle procedure contabili possa costituire uno step iniziale nella tempistica di attuazione del processo in atto. Parallelamente, anche a partire dai dati esistenti, necessariamente disomogenei in quanto frutto di sistemi contabili non armonizzati, si rende necessaria l'elaborazione di procedure di riclassificazione e armonizzazione al fine di disporre di una base statistica rappresentativa della situazione iniziale sulla quale operare le elaborazioni necessarie per la prima attuazione del processo in atto. Quindi, accanto alla predetta revisione delle procedure

¹³⁶ Si ricorda che in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici era intervenuto, da ultimo, il decreto legislativo n. 170 del 2006 - adottato in attuazione della delega conferita dalla legge n. 131 del 2003 (art. 1, comma 4. della cd. "legge La Loggia") - il quale ha ribadito, in osservanza del carattere meramente ricognitivo attribuitogli dalla citata delega, i principi fondamentali desunti dalle leggi vigenti per l'armonizzazione dei bilanci pubblici delle regioni a statuto ordinario e degli enti locali. I principi individuati sono volti alla progressiva armonizzazione dei criteri di redazione dei bilanci dei diversi livelli di governo, allo scopo di definire una migliore conoscenza e confrontabilità dei dati contabili, nonché di incrementare la trasparenza delle decisioni e la responsabilizzazione delle diverse amministrazioni, anche nel quadro del perseguimento degli obiettivi stabiliti dal Patto di stabilità e crescita.

contabili, il citato art. 3 sembra attribuire carattere prioritario all'esigenza di elaborare una base dati che coordini le informazioni disponibili, anche mediante l'indicazione di raccordi di base, in modo da comporre un quadro informativo quanto più possibile coerente ed esaustivo, pur nei limiti consentiti dalla eterogeneità dei dati disponibili.

9. Il finanziamento delle regioni nel ddl delega

Il paragrafo che segue presenta una formalizzazione dei criteri indicati nel ddl per il finanziamento a regime delle regioni.

Il ddl delega stabilisce che le regioni dispongono di tributi e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di loro competenza (art 5, lett. a). Le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali e delle compartecipazioni sono definite in conformità al principio di territorialità.

La regionalizzazione delle entrate pone rilevanti problemi tecnici, anche legati alla disponibilità degli elementi informativi. Pur in presenza delle citate indicazioni relative ai parametri per la regionalizzazione, il processo può portare a differenze di valori a seconda delle ipotesi tecniche adottate.

Per maggiori approfondimenti si veda il capitolo 5.

Il calcolo del volume di risorse da assegnare alle regioni segue regole differenziate a seconda della natura delle funzioni svolte. Individuate le risorse, viene confermata l'assenza del vincolo di destinazione. In particolare, sono identificate (art. 6, lett. a):

1. spese riconducibili alle funzioni essenziali (ai sensi dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera m). Rientrano tra esse la sanità, l'assistenza e l'istruzione;
2. altre funzioni;
3. spese finanziate con i contributi speciali (come regolati dall'art. 119 Cost., quinto comma, e disciplinati dall'art. 14 della delega).

Viene prevista l'istituzione di un fondo perequativo, la cui entità viene determinata in base a due criteri differenziati, ancora una volta a seconda della natura delle funzioni finanziate (art. 7, lett. a), risultando in particolare alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione all'IVA per le spese di cui al punto 1, nonché dal gettito delle addizionali/riserva di aliquota per le spese di cui al punto 2.

Le modalità di finanziamento della spesa per trasporto pubblico locale sono trattate separatamente (art. 6, lett. c). L'attuazione della delega richiederebbe qualche indicazione aggiuntiva sui criteri di finanziamento e in particolare l'indicazione di quale modello di perequazione si prevede per tale tipo di funzioni.

9.1 Il finanziamento delle funzioni essenziali

Le spese connesse con le funzioni di cui al punto 1 (da ora in poi Funzioni 1) sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 6, lett. b).

Il finanziamento parametrato ai fabbisogni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni la valutazione di tali livelli al costo standard implica complesse analisi, sia in relazione alla definizione dei fabbisogni e dei relativi costi standard, sia in merito alla scelta sui livelli essenziali delle prestazioni. In alcuni settori quali la sanità, peraltro si tratta di concetti già presenti nell'ordinamento. Per maggiori approfondimenti, si rinvia al capitolo 4.

Tali funzioni sono finanziate con il gettito (valutato ad aliquota e base imponibile uniformi) di tributi regionali, dall'addizionale (o riserva di aliquota) dell'IRE e dalla compartecipazione all'IVA, in via temporanea dall'IRAP, nonché da quote di fondo perequativo. Il complesso delle risorse così acquisite deve garantire, in ciascuna regione, il finanziamento integrale delle Funzioni 1 (art. 6, lett. d).

I criteri per il calcolo delle aliquote dell'addizionale IRE e della compartecipazione IVA, nonché del fondo perequativo, partono dal principio che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento (dei livelli essenziali, valutati al costo standard) in almeno una regione (art. 6, lett. g).

La dizione "almeno una regione" comprende numerose opzioni che possono essere sintetizzate nelle seguenti:

- 1. l'aliquota viene determinata in modo tale da coprire il fabbisogno di una sola regione, quindi della regione più ricca (CASO A):*
- 2. l'aliquota viene determinata in modo tale da coprire il fabbisogno di più regioni (CASO B).*

Prescelta la regione che funge da parametro di riferimento, possono essere individuate le aliquote di addizionale e compartecipazione, la loro applicazione alla base imponibile/gettito regionalizzato delle altre regioni, implica l'individuazione delle risorse assegnate a ciascuna regione. La differenza tra risorse assegnate sulla base delle aliquote così determinate e fabbisogni regionali determina la quota di fondo perequativo di competenza di ciascuna regione.

Per semplicità si ipotizzi che il paese sia formato da 5 regioni (elencate in ordine decrescente, in base ai valori pro-capite di base imponibile IRE), che presentano una determinata distribuzione di basi imponibili IRE pro capite (IMP_IRE), gettito IVA pro capite ($GETT_IVA$), gettito pro capite degli altri tributi ($ALTRO$) e fabbisogni pro capite di spesa ($FABB$) (dove i totali di colonna rappresentano i valori medi nazionali delle rispettive variabili):

	IVA	IRE	ALTRO	Fabbisogni (livelli essenziali ai costi standard)
Regione A	$GETT_IVA_A$	IMP_IRE_A	$ALTRO_A$	$FABB_A$
Regione B	$GETT_IVA_B$	IMP_IRE_B	$ALTRO_B$	$FABB_B$
Regione C	$GETT_IVA_C$	IMP_IRE_C	$ALTRO_C$	$FABB_C$
Regione D	$GETT_IVA_D$	IMP_IRE_D	$ALTRO_D$	$FABB_D$
Regione E	$GETT_IVA_E$	IMP_IRE_E	$ALTRO_E$	$FABB_E$
	$GETT_IVA$	IMP_IRE	$ALTRO$	$FABB$

IL CASO A

Nel Caso A le aliquote di compartecipazione/addizionale sono parametrizzate in modo tale da coprire il fabbisogno di una sola regione, cioè della regione A. Deriva quindi:

$$al_{IVA} \times GETT_IVA_A + al_{IRE1} \times IMP_IRE_A + ALTRO_A = FABB_A$$

Che esplicitando per individuare l'aliquota di compartecipazione all'IVA:

$$al_{IVA} = (FABB_A - al_{IRE1} \times IMP_IRE_A - ALTRO_A) \div GETT_IVA_A$$

Equazione da cui possono essere individuati "infiniti" set di aliquota di compartecipazione all'IVA (al_{IVA}) e di addizionale IRE (al_{IRE1}) che soddisfano la precedente equazione. Fissata la composizione del finanziamento, ovvero una delle due aliquote, risulta determinata l'altra.

Definite in tal modo le aliquote di compartecipazione all'IVA e di addizionale all'IRE, è possibile determinare, sulla base delle basi imponibili e dei gettiti regionalizzati, le risorse assegnate a ciascuna

regione per il finanziamento delle Funzioni 1: la Regione i riceverà, a titolo di compartecipazione all'IVA ($COMP_IVA_i$), un importo corrispondente al proprio gettito IVA regionalizzato moltiplicato per l'aliquota di equilibrio precedentemente determinata. Analogamente, riceverà a titolo di addizionale IRE ($ADD_IRE_1_i$) una quota pari alla propria base imponibile moltiplicata per l'aliquota di equilibrio.

$$COMP_IVA_i = al_{IVA} \times GETT_IVA_i$$

$$ADD_IRE_1_i = al_{IRE1} \times IMP_IRE_i$$

E in particolare:

	IVA	IRE
Regione A	$COMP_IVA_A$	$ADD_IRE_1_A$
Regione B	$COMP_IVA_B$	$ADD_IRE_1_B$
Regione C	$COMP_IVA_C$	$ADD_IRE_1_C$
Regione D	$COMP_IVA_D$	$ADD_IRE_1_D$
Regione E	$COMP_IVA_E$	$ADD_IRE_1_E$
	COMP IVA	ADD IRE 1

Il calcolo del Fondo perequativo per le Funzioni 1 (FP_1) tiene conto delle risorse già assegnate e dei fabbisogni. Infatti il Fondo deve finanziare integralmente la differenza tra fabbisogno finanziario corrispondente ai livelli essenziali (calcolato ai costi standard) e gettito regionale dei tributi (standardizzato e al netto della emersione) (7, lett. c). In termini aggregati il Fondo viene determinato in modo tale da soddisfare la seguente relazione:

$$FP_1 = FABB - al_{IVA} \times GETT_IVA - al_{IRE1} \times IMP_IRE - ALTRO$$

$$FP_1 = FABB - COMP_IVA - ADD_IRE_1 - ALTRO$$

Il Fondo viene alimentato da una ulteriore compartecipazione all'IVA (7, lett. a), configurando in tal modo un modello perequativo verticale. Dalla equazione precedente si ricava il valore dell'aliquota di compartecipazione IVA (al_{IVAf}) che, applicata al gettito IVA, è capace di generare un volume di risorse equivalente:

$$al_{IVAf} \times GETT_IVA = FABB - COMP_IVA - ADD_IRE_1 - ALTRO$$

$$al_{IVAf} = (FABB - COMP_IVA - ADD_IRE_1 - ALTRO) \div GETT_IVA$$

La scelta della forma di finanziamento del fondo perequativo (compartecipazione ulteriore al gettito IVA) risulta, di fatto, non rilevante ai fini della distribuzione delle risorse, in quanto tale fondo non viene ripartito sulla base del criterio di territorialità proprio della fonte di finanziamento, ma sulla base della distribuzione territoriale dei fabbisogni e del divario di risorse rispetto alle entrate assegnate.

La determinazione dell'accesso al FP per ciascuna regione avviene sulla base dei criteri di integrale copertura dei fabbisogni. Per definizione la regione A non accede al fondo, mentre le altre vi accederanno per le rispettive differenze tra fabbisogni e risorse assegnate.

Da notare che la scelta di una composizione di finanziamento più centrata sull'addizionale IRE piuttosto che sulla compartecipazione IVA, comporterà (a causa della maggiore sperequazione dell'imposta) una diversa entità complessiva del Fondo perequativo e quote di accesso superiori per le regioni con reddito pro capite inferiore.

	FONDO PEREQUATIVO F1
Regione A	= 0
Regione B	$FABB_B - COMP_IVA_B - ADD_IRE_1_B - ALTRO_B$
Regione C	$FABB_C - COMP_IVA_C - ADD_IRE_1_C - ALTRO_C$
Regione D	$FABB_D - COMP_IVA_D - ADD_IRE_1_D - ALTRO_D$
Regione E	$FABB_E - COMP_IVA_E - ADD_IRE_1_E - ALTRO_E$
	FP₁

IL CASO B

Per il finanziamento delle Funzioni 1, la delega lascia aperta la possibilità che le aliquote di compartecipazione/addizionale siano fissate in modo tale da finanziare integralmente i fabbisogni di più regioni.

Nell'ipotesi che si vogliano coprire integralmente i fabbisogni di 3 regioni (nell'esempio le regioni A, B e C), le aliquote di compartecipazione e addizionale dovrebbero essere fissate prendendo come riferimento il fabbisogno della regione C:

$$al_{IVA} \times GETT_IVA_C + al_{IRE1} \times IMP_IRE_C + ALTRO_C = FABB_C$$

Che esplicitando per individuare l'aliquota di compartecipazione all'IVA:

$$al_{IVA} = (FABB_C - al_{IRE1} \times IMP_IRE_C - ALTRO_C) \div IMP_IVA_C$$

Analogamente al Caso A da tale equazione possono essere individuati "infiniti" set di aliquota di compartecipazione all'IVA (al_{IVA}) e di addizionale IRE (al_{IRE1}) che soddisfano i principi di delega. Fissata una di esse, ne risulta individuata la seconda; applicando le aliquote così determinate alle basi imponibili e ai gettiti regionalizzati, si individua la quota di risorse assegnata a ciascuna regione per il finanziamento delle Funzioni 1. Il calcolo del Fondo perequativo per le Funzioni 1 (FP_1) avviene come nel Caso A, tenendo conto delle risorse già assegnate e dei fabbisogni.

La differenza rispetto al Caso A consiste nel fatto che, secondo tale schema, la regione A e B avranno, verosimilmente, risorse superiori a quelle necessarie a coprire i propri fabbisogni; la regione C avrà - per definizione - risorse sufficienti a coprire i propri fabbisogni; le restanti regioni avranno risorse inferiori a quelle necessarie a coprire i propri fabbisogni e quindi accederanno al fondo perequativo. A parità di fabbisogni, tale opzione comporta l'attribuzione di un ammontare complessivo di risorse alle regioni maggiore rispetto al precedente: infatti, mentre le regioni C, D ed E ricevono un ammontare di risorse identico in entrambi i casi, le regioni A e B ricevono, nel secondo caso, un ammontare di risorse superiore.

Anche in questo caso la determinazione dell'accesso al FP per ciascuna regione avviene sulla base dei criteri di integrale copertura dei fabbisogni, laddove non risultino sufficienti le risorse assegnate come addizionali o compartecipazioni. La regione di riferimento e quelle con reddito pro capite più alto non accederanno al fondo (Regioni A, B e C), mentre le altre vi accederanno per le rispettive differenze tra fabbisogni e risorse assegnate¹³⁷.

	FONDO PEREQUATIVO F1
Regione A	= 0
Regione B	= 0
Regione C	= 0
Regione D	$FABB_D - COMP_IVA_D - ADD_IRE_1_D - ALTRO_D$
Regione E	$FABB_E - COMP_IVA_E - ADD_IRE_1_E - ALTRO_E$
	FP_1

¹³⁷ In realtà, valori particolarmente elevati di fabbisogno a fronte di posizioni relativamente vicine in termini di reddito pro capite potrebbero comportare che qualche regione collocata al disopra della regione adottata come parametro acceda al Fondo perequativo.

Dati necessari per sviluppare tale analisi:

- *definizione delle funzioni che rientrano nella qualifica di cui alla lettera m) dell'articolo 117, comma 2 Cost.;*
- *definizione dei fabbisogni corrispondenti ai livelli essenziali valutati ai costi standard e loro regionalizzazione;*
- *basi imponibili regionalizzate dell'IRE;*
- *gettito regionalizzato (standardizzato) dell'IVA;*
- *gettiti regionalizzati dell'IRAP e degli altri tributi propri.*

9.2 Il finanziamento delle altre funzioni

Spese di cui al n. 2 (da ora in poi Funzioni 2) sono finanziate con tributi propri e quote del fondo perequativo (art. 6, lett. e). L'importo complessivo dei trasferimenti destinati a finanziare tali funzioni è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, aliquota fissata in modo tale da assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare l'importo dei trasferimenti soppressi (art. 6, lett. h).

L'aliquota dell'addizionale IRE destinata a finanziare le Funzioni 2 viene quindi determinata in modo tale da identificare l'equilibrio tra nuove risorse assegnate e trasferimenti soppressi:

Errore. Il segnalibro non è definito. $al_{IRE2} \times IMP_IRE = TRASF_{F2}$

Che esplicitata:

$$al_{IRE2} = TRASF_{F2} \div IMP_IRE$$

Si segnala che tale percorso di determinazione delle risorse potrebbe portare ad assegnare alle regioni risorse inferiori a quelle attualmente destinate a finanziare le Funzioni 2, nella misura in cui il vigente volume di spesa per tale tipologia di attività si è finanziato con tributi propri (che nel modello della delega sono destinati ad entrare integralmente nel calcolo della componente riconducibile alle Funzioni 1).

L'individuazione di tale ulteriore aliquota di addizionale IRE consente di individuare il gettito assegnato a ciascuna regione per il finanziamento delle Funzioni 2, che sarà pari all'aliquota moltiplicata per la base imponibile regionalizzata. Per ciascuna regione si avrà:

$$ADD_IRE_2_i = al_{IRE2} \times IMP_IRE_i$$

Anche per le risorse che finanziano le Funzioni 2, il ddl delega prevede un meccanismo di perequazione, in questo caso parametrata alle capacità fiscali. In particolare, le regioni con gettito per abitante superiore alla media nazionale non partecipano alla ripartizione del fondo; quelle con gettito inferiore alla media partecipano al fondo alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, al fine di ridurre le differenze interregionali di gettito (art. 7, lett. f), nonché per compensare dal fattore dimensionale, per regioni con popolazione al di sotto di una certa soglia.

Si tratterebbe, quindi, di un modello orizzontale, in base al quale le regioni alimentano il (o accedono al) Fondo se il proprio gettito pro capite è superiore (inferiore) alla media. Il Fondo viene alimentato con una quota del gettito assegnato alle regioni con imponibile pro capite superiore alla media ($-Q_i$) e le regioni con imponibile inferiore alla media vi accedono nel limite delle risorse messe a disposizione dalle altre regioni ($+Q_i$).

	Finanziamento Funzioni 2
Regione A	$al_{IRE2} \times IMP_IRE_A - Q_A$
Regione B	$al_{IRE2} \times IMP_IRE_B - Q_B$
Regione C	$al_{IRE2} \times IMP_IRE_C + Q_C$
Regione D	$al_{IRE2} \times IMP_IRE_D + Q_D$
Regione E	$al_{IRE2} \times IMP_IRE_E + Q_D$

E in cui:

$$\sum_i Q_i = 0$$

e

$$Q_i = q * al_{IRE2} (IMP_IRE - IMP_IRE_1)$$

La quota di partecipazione al fondo perequativo assume pertanto valore positivo o negativo a seconda che la base imponibile pro capite IRE si collochi sopra o sotto la media nazionale.

Per la determinazione dei parametri Q_i il ddl delega fa riferimento alle capacità fiscali e, per l'accesso al fondo, tiene conto anche di fattori dimensionali e demografici. Non viene indicata l'entità della perequazione (viene indicata l'esigenza di ridurre adeguatamente le differenze tra

territori, art. 7, lett. b), ma solo che l'accesso al Fondo non deve cambiare la posizione relativa delle regioni (art. 7, lett. b).

In linea generale, è da escludere la possibilità di una perequazione del 100 per cento delle capacità fiscali, in quanto porterebbe tutte le regioni a ricevere risorse pari alla media del gettito pro capite nazionale. Al di sotto di tale importo, la decisione dell'entità della perequazione è rimandata ai decreti legislativi.

Dati necessari per sviluppare tale analisi:

- volume dei trasferimenti destinati a finanziare le Funzioni 2;
- base imponibile IRE, standardizzata.

9.3 Una formula per il finanziamento delle funzioni regionali

A regime, le regioni nel loro complesso riceveranno quindi:

$$R = (al_{IVA1} \times GETT_IVA + al_{IRE1} \times IMP_IRE + ALTRO + FP_1) + (al_{IRE2} \times IMP_IRE)$$

e ciascuna regione riceverà:

$$R_i = (al_{IVA1} \times GETT_IVA_i + al_{IRE1} \times IMP_IRE_i + ALTRO_i + FP_{1i}) + (al_{IRE2} \times IMP_IRE_i \pm FP_{2i})$$

Dove FP_1 è tale da consentire l'integrale finanziamento dei fabbisogni (livelli essenziali valutati al costo standard) per tutte le regioni. Ed FP_2 è positivo/negativo se il gettito pro capite dell'IRE è inferiore/superiore alla media nazionale.

Da segnalare che, per pervenire alla piena implementazione del sistema a regime, viene previsto un periodo di transizione "sostenibile" per le Funzioni 1 (art. 17, comma 1, lett. b) e pari a 5 anni per le Funzioni 2 (art. 17, comma 1, lett. c).

10. Il finanziamento degli enti locali nel ddl delega

Gli articoli 9, 10 e 11 del disegno di legge delega regolano la finanza degli enti territoriali, disegnando un sistema di finanziamento per province e comuni sostanzialmente analogo. Per tale motivo, in questo paragrafo si esemplifica il modello di finanziamento dei soli comuni.

Il disegno di legge delega stabilisce che le spese riconducibili alle funzioni fondamentali dei comuni e delle province sia assicurato da tributi propri, dalla compartecipazione e dall'addizionale all'IRE e dal fondo perequativo (art. 10, comma 1, lett. b) e avvenga in modo da garantire il finanziamento integrale, valutato in base al fabbisogno standard (art. 9, comma 1, lett. b). Le funzioni non fondamentali sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale (art. 9, comma 1, lett. c).

A differenza del modello previsto per le regioni, tra i principi di delega, non vi è un parametro cui ancorare il processo di individuazione delle aliquote di compartecipazione/addizionale destinate a finanziare la spesa del comparto (nel caso delle regioni, il riferimento è al pareggio dei fabbisogni di “almeno una regione”).

Il modello di finanziamento dei comuni vede, invece, individuata la dimensione del fondo perequativo.

$$FP = TrS - Entr$$

Pur essendovi, quindi, una distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni essenziali, cui viene associato una diversità di schema perequativo, il fondo perequativo (FP) viene individuato in modo unitario per entrambe le tipologie di funzioni e definito come differenza tra i trasferimenti soppressi (TrS) e le entrate proprie assegnate (Entr).

Tale formulazione appare suscettibile di produrre risultati non desiderati.

Se, infatti, la variabile "entrate assegnate" presente nella definizione risultasse comprensiva – come sembrerebbe dalla formulazione letterale, che rinvia ai tributi di cui all'articolo 10 – dei tributi propri e compartecipazioni già spettanti (a legislazione vigente) al comparto degli enti locali, così come di quelli di nuova individuazione, la formula definita nel ddl potrebbe non garantire la continuità del finanziamento, producendo – in presenza di entrate proprie previgenti - un finanziamento insufficiente

della spesa complessiva o, addirittura, valori pari a zero o negativi del fondo perequativo.

Esempio:

	Spesa	Risorse proprie	Trasferimenti	Fondo perequativo	risorse complessive
Pre	100	40	60	-	100
post - caso 1	100	50	-	$60 - 50 = 10$	60
post - caso 2	100	70	-	$60 - 70 = -10$	?

L'esempio suppone che si abbia – in una ipotetica situazione previgente - una spesa pari a 100, finanziata da risorse proprie per 40 e trasferimenti per 60.

Nell'attuazione di un modello di finanziamento analogo a quello delineato nella delega, se i tributi propri assegnati al comparto fossero complessivamente 50, il fondo perequativo risulterebbe pari a 10 ($60 - 50$), risultandone una copertura solo parziale della spesa, tenuto conto che l'assegnazione di risorse complessive sarebbe pari a 60 (post – caso 1).

Se poi la quota di risorse proprie fosse maggiore si registrerebbe un segno negativo nell'algoritmo di calcolo del fondo perequativo (post – caso 2).

Per ovviare a tale situazione e per consentire, a livello di comparto, un livello di finanziamento coerente con la spesa storica, la formulazione relativa alla definizione del fondo perequativo dovrebbe fare riferimento, presumibilmente, alla differenza tra trasferimenti soppressi e nuovi tributi attribuiti al comparto degli enti locali, ovvero, alla differenza tra spesa complessiva e risorse complessivamente assegnate.

Considerando che la formula per la definizione del fondo perequativo sia risolta in uno dei due sensi appena indicati, vi sono alcune ulteriori indicazioni da svolgere sullo schema di finanziamento previsto per gli enti locali.

Poiché non vi sono parametri cui ancorare la definizione delle aliquote di addizionale/compartecipazione, la composizione tra tributi propri e fondo perequativo nel finanziamento del comparto (e quindi del singolo ente) viene integralmente rimessa alla fase di predisposizione dei decreti legislativi.

I criteri per definire l'entità del fondo (modificati nel senso indicato) garantirebbero che il comparto riceva, nel complesso, lo stesso ammontare

di risorse che ha nella situazione previgente, ma i medesimi criteri legano il volume di risorse perequative alla decisione sulla quota di risorse attribuite in via autonoma al comparto (quindi alla decisione sulle aliquote di finanziamento del comparto). A parità di trasferimenti soppressi, l'entità del fondo perequativo risulta dipendere dalla quota di risorse proprie assegnate a ciascun comparto.

Il fatto che la formula del fondo sia chiusa – cioè dipenda dalla scelta operata sulle aliquote e dai trasferimenti soppressi – sembrerebbe non tenere conto che vi sono alcuni principi di delega (quello relativo alle funzioni fondamentali, in particolare) che indirizzano e vincolano il modello perequativo.

La scelta relativa alla composizione del finanziamento sembrerebbe, allora, da un lato essere libera, dall'altro essere vincolata dalla valutazione di compatibilità tra volume di risorse perequative ed esigenze perequative del comparto (che dipendono dalla distribuzione territoriale delle basi imponibili, nonché dal principio di integrale finanziamento delle funzioni fondamentali).

Anche soddisfacendo tale vincolo, però, il volume di risorse perequative potrebbe non essere adeguato a garantire la perequazione delle funzioni non fondamentali, per le quali si rinvia, in termini generali, alle capacità fiscali. Secondo il complesso di disposizioni che emergono dalla delega, la perequazione per le funzioni non fondamentali sembrerebbe poter variare tra un valore poco superiore allo 0 e un valore poco inferiore a 100, il cui valore finale dipenderebbe dalla scelta operata sulle aliquote di compartecipazione/ addizionale/tributi propri assegnata al comparto.

L'articolo 11 elenca, altresì, i criteri direttivi concernenti il riparto del fondo perequativo. Essi, peraltro, non riprendono la doppia articolazione della funzione perequativa in base al carattere fondamentale o meno delle funzioni il cui finanziamento è oggetto di perequazione, ma indicano che la ripartizione del fondo deve avvenire in base a due indicatori, uno di fabbisogno finanziario e uno di infrastrutture, mentre sembrerebbe scomparire l'indicatore di capacità fiscale richiamato dall'articolo 9 in relazione alle funzioni diverse da quelle fondamentali.

Il fondo perequativo del comune i-esimo dipenderà dal suo fabbisogno finanziario corrente primario (FF_i) e dal fabbisogno di infrastrutture (FI).

$$FP_i = f(FF_i; FI_i)$$

Il primo indicatore viene definito come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente (al netto degli interessi) e il valore

standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale (art. 11, comma 1, lettera c, punto 1). Il secondo viene determinato in coerenza con la programmazione regionale di settore e tenendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui tali enti sono soggetti (art. 11 comma 1, lettera c, punto 2).

Dalla applicazione di tali criteri sembrerebbe derivare:

- non vi è un parametro di riferimento per la perequazione delle funzioni non fondamentali, visto che entrambi gli indicatori riflettono una nozione di fabbisogno;*
- enti non caratterizzati da fabbisogno finanziario potrebbero comunque accedere al fondo perequativo, qualora presentassero carenze infrastrutturali;*
- la spesa per interessi è esclusa dalle variabili incorporate nella distribuzione del fondo e quindi non vi sarà azione perequativa sulle risorse da destinare a tale componente del bilancio;*

Come nel caso delle regioni, viene previsto un periodo di transizione fra l'attuale sistema e quello prefigurato nel disegno di legge, che - in attesa della definizione normativa dell'ambito di delimitazione delle funzioni fondamentali degli enti locali – prevede che il fabbisogno complessivo degli enti locali vada riferito in misura pari all'80 per cento alle predette funzioni fondamentali e nella misura del 20 per cento alle restanti funzioni (art. 18, comma 1, lett. b). Con riferimento alle prime, si prevede che il superamento del criterio della spesa storica avvenga “in un periodo di tempo sostenibile”, mentre con riferimento alle seconde è previsto che il passaggio si compia in 5 anni.

Appendice

La nozione di federalismo fiscale

Il termine federalismo fiscale è apparso per la prima volta in un testo di Musgrave del 1959, in cui si affermava¹³⁸: “lo scopo principale del federalismo fiscale è di consentire ai diversi gruppi che vivono nei diversi stati di esprimere le loro diverse preferenze per i servizi pubblici (...)”. Se inizialmente il termine riguardava essenzialmente le regole per la costruzione di un sistema tributario in cui vi sono sia tributi nazionali, sia tributi regionali, la vera e propria teoria economica del federalismo si sviluppa con la teoria dei beni pubblici di Samuelson del 1954, dando vita a numerosi contributi e percorsi differenziati¹³⁹.

a) Perché il federalismo

Il principio di sussidiarietà è alla base del federalismo fiscale: esso postula che la fornitura di beni e servizi (e le fonti di finanziamento) deve essere assegnata al livello di governo più basso in grado di svolgere tale funzione. La letteratura sul federalismo ha al suo centro un altro concetto, quello di esternalità. Il termine "esternalità" sintetizza gli effetti (positivi o negativi) che le decisioni o il comportamento di un determinato soggetto producono sul benessere di soggetti terzi, anche di coloro che non hanno avuto parte nel processo decisionale¹⁴⁰.

Le motivazioni del decentramento individuate dalla teoria economica sono le seguenti:

- 1) aumento dell'efficienza. La maggiore vicinanza tra governi locali e cittadini consentirebbe ai primi di soddisfare meglio le preferenze di questi ultimi in termini di fornitura di beni e servizi rispetto alla soluzione centralizzata; gli amministratori locali avrebbero, inoltre, maggiori incentivi ad assumere informazioni circa le preferenze dei cittadini. In sostanza, se le preferenze dei cittadini in termini di beni pubblici e finanziamento variano sul territorio nazionale, sarebbe

¹³⁸ Musgrave, “The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy”, 1959.

¹³⁹ Una sintesi della teoria economica del federalismo fiscale si trova in Ambrosanio e Bordignon, “Il Federalismo fiscale in Italia, fatti e problemi”, Associazione per gli sviluppi degli studi di banca e borsa, Quaderno 234, 2007. Si vedano inoltre: Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo, ISAE, 2003; Giarda, “Federalismo fiscale, in Enciclopedia del Novecento”, Treccani.

¹⁴⁰ Le esternalità possono riguardare sia il consumo, sia la produzione. Un esempio classico di esternalità negativa è l'inquinamento prodotto nell'ambiente circostante da una determinata attività produttiva, i cui danni sono sopportati dai residenti.

corretto che a preferenze diverse corrispondano politiche di bilancio diverse (combinazioni di beni e servizi pubblici offerti e forme di finanziamento diversificati). Ciò consentirebbe di aumentare l'efficienza e il benessere collettivo¹⁴¹;

- 2) rafforzamento della responsabilizzazione (*accountability*) dei governi locali verso i cittadini;
- 3) e esiste un sufficiente grado di mobilità dei cittadini, questi ultimi possono confrontare le politiche di bilancio promosse dai diversi governi locali, premiando i governi virtuosi e punendo quelli poco efficienti (*yardstick competition*)¹⁴²;
- 4) la competizione tra i governi locali può favorire l'adozioni da parte di questi ultimi di buone pratiche (*best practices*). Il decentramento consentirebbe la sperimentazione di nuove politiche pubbliche a livello locale (*laboratory federalism*), che, in caso di successo, potrebbero essere adottate da altri governi locali o dal governo centrale (fenomeni di imitazione)¹⁴³.

La teoria economica sul federalismo ha evidenziato, altresì, alcuni inconvenienti e problemi, connessi con i processi di decentramento. Tra questi:

- 1) la dimensione troppo piccola dei governi locali può rendere difficile lo sfruttamento delle economie di scala nella produzione dei servizi pubblici. Inoltre, le amministrazioni locali potrebbero non avere le competenze tecniche necessarie per adottare appropriate politiche di bilancio.
- 2) gli effetti di traboccamento (*spill-over effects*) possono pregiudicare i guadagni di efficienza derivanti dal decentramento. Si tratta di una questione di grande rilevanza, in quanto il decentramento può

¹⁴¹ Questa argomentazione è nota come teorema del decentramento di Oates (1972). In presenza di preferenze territoriali non uniformi, un'offerta di servizi e beni pubblici diversificata è preferibile ad una omogenea, a parità di spesa totale. Una delle ipotesi sottostanti il teorema è che le preferenze siano omogenee nell'ambito di ciascuna collettività locale. Per quanto tale ipotesi possa sembrare non realistica, in realtà è ragionevole ipotizzare che la variabilità delle preferenze tra aree sia maggiore di quella all'interno di ciascuna area. Occorre osservare, inoltre, che dal teorema non segue che il decentramento sia l'unica soluzione praticabile, in quanto il governo centrale potrebbe articolare l'offerta di servizi pubblici sul territorio nazionale in modo da soddisfare le diverse preferenze. Si argomenta, tuttavia, che sarebbe più difficile per l'amministrazione centrale l'acquisizione delle informazioni sulle preferenze sia in termini di servizi, sia in termini di prelievo fiscale.

¹⁴² Secondo Tiebout (1956), i cittadini "votano con i piedi", ossia tendono a spostarsi nei luoghi in cui la combinazione servizi offerti-imposte prelevate soddisfa meglio le loro preferenze.

¹⁴³ Esempi in questo senso si hanno in Spagna e in Svizzera, dove nuovi programmi sono stati sperimentati su base regionale o cantonale, e successivamente "esportati" a livello centrale. La diffusione delle *best practices* richiede ovviamente la presenza di meccanismi di condivisione delle informazioni e cooperazione interistituzionale.

determinare effetti di traboccamento dei benefici (e dei costi) dei servizi pubblici su altre realtà territoriali. Ad esempio, i servizi pubblici (ad esempio sanità, istruzione) prodotti in una giurisdizione (e coperti con l'imposizione fiscale sui residenti della stessa giurisdizione) possono essere utilizzati anche da residenti in altre giurisdizioni, i quali non ne sopportano il costo in termini di carico fiscale. In questo caso si verifica, da un lato, la congestione dei servizi pubblici offerti, dall'altro il *free-riding* dei non residenti. Ne deriverebbe, pertanto, un uso delle risorse non efficiente. Tali aspetti sono, in genere, risolti con la previsione di forme di compensazione tra amministrazioni territoriali;

- 3) non necessariamente i cittadini-contribuenti hanno le informazioni necessarie per indurre i governi locali ad un uso efficiente delle risorse;
- 4) la maggior vicinanza può determinare fenomeni di eccessiva contiguità tra rappresentanti e determinati gruppi di interesse, con conseguente maggior rischio di "cattura", a scapito di un eventuale interesse più generale della collettività locale.

b) Alcuni requisiti per il buon funzionamento dei sistemi federali

Secondo la letteratura economica, alcune caratteristiche istituzionali svolgono un ruolo significativo per il buon funzionamento dell'architettura complessiva dei sistemi federali o decentrati. In particolare, sono stati evidenziati i seguenti elementi: 1) i criteri seguiti per la definizione delle funzioni da attribuire; 2) l'individuazione delle fonti di finanziamento; 3) i meccanismi di perequazione; 4) le regole che assicurino il coordinamento e il rispetto della disciplina fiscale.

b.1 Quali funzioni attribuire

In presenza di più livelli di governo che svolgono funzioni pubbliche è importante stabilire con chiarezza quali funzioni vengono svolte dai governi regionali e locali, da una parte, e quali restano al governo centrale, dall'altra. Anche se, nei sistemi decentrati o federali, si trovano spesso aree di competenza condivisa tra il governo centrale e i governi sub-nazionali.

La teoria economica assegna tre funzioni fondamentali alle politiche di bilancio: la stabilizzazione dell'economia, la redistribuzione del reddito e della ricchezza e l'allocazione di beni e servizi pubblici.

La teoria classica del federalismo ritiene che le prime due debbano restare di competenza del governo centrale, mentre l'ultima può essere svolta sia dal governo centrale, sia da quelli regionali e locali. La stabilizzazione dell'economia nazionale è infatti un compito complesso con forti esternalità, che richiede la disponibilità di un ampio corredo di

indicatori sullo posizione ciclica dell'economia nazionale e l'utilizzo di una combinazione di politica monetaria e fiscale, e pertanto è opportuno che essa rimanga una competenza del governo centrale che dispone delle informazioni, degli strumenti e delle competenze necessarie. Nel caso dei paesi membri dell'Unione monetaria, la perdita di controllo sulla politica monetaria, attribuita alla Banca Centrale Europea ai sensi del Trattato di Maastricht, rende ancor più opportuno che la leva della politica fiscale, ai fini di stabilizzazione dell'economia, rimanga nella competenza dei governi centrali.

Per quanto riguarda la politica redistributiva il governo centrale ha una maggiore capacità di ridistribuire il reddito, stante la sua maggiore capacità impositiva. D'altra parte, le politiche redistributive, se svolte a livello locale, potrebbero provocare fenomeni di *race to the bottom* (trasferimento dei cittadini ricchi verso le aree dove le imposte sono più basse e di quelli poveri dove maggiore è la spesa pubblica per assistenza).¹⁴⁴

Il decentramento delle funzioni riguarderebbe, quindi, essenzialmente l'allocazione di beni e servizi pubblici, sebbene in tale ambito sia poi da individuare quali funzioni trasferire e come suddividere le responsabilità tra governo centrale e governi locali.

La teoria ha individuato una serie di criteri che dovrebbero guidare la scelta delle funzioni da trasferire, al fine di esaltare i benefici del decentramento ed evitare (o attutire) i potenziali effetti negativi. In primo luogo, è auspicabile che la dimensione degli enti locali sia tale da poter sfruttare le economie di scala nella produzione di beni pubblici.¹⁴⁵ Inoltre, si tratta di valutare gli potenziali effetti di *spill-over*, cioè delle esternalità, facendo in modo che i benefici e costi della fornitura di beni e servizi pubblici restino all'interno dell'ente locale o che ci siano meccanismi di compensazione tra enti locali (per i costi imposti o i benefici ottenuti da

¹⁴⁴ Su questo tema, esistono posizioni differenziate nella letteratura. Secondo alcuni, è efficiente attribuire ai governi locali responsabilità nella gestione di politiche redistributive autonome o integrative di quelle disegnate e promosse dal governo centrale, in particolare nel campo dell'assistenza. Vedi Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo, ISAE, 2003.

¹⁴⁵ Sulla base della Teoria dei Club di Buchanan (1967), la stessa dimensione degli enti locali non dovrebbe essere fissata, ma dovrebbe essere modificabile al fine di sfruttare le economie di scala. La dimensione ottimale di un ente dipende dalla popolazione che insiste sul territorio e della quantità di servizi offerta. Infatti il costo medio pro-capite dei servizi pubblici è una funzione inversa della dimensione della popolazione, in virtù delle economie di scala; al contempo, all'aumentare degli utenti si verificano fenomeni di congestione. La dimensione ottimale dell'ente si ha pertanto quando il beneficio marginale derivante dalla riduzione di costo è uguale alla disutilità marginale della congestione. Nella realtà, la dimensione territoriale degli enti locali è determinata da fattori storici e politici. Tuttavia, vi sono stati alcuni casi di variazione della dimensione degli enti al fine di sfruttare le economie di scala nell'ambito di processi di decentramento di stati unitari. A tale proposito, si veda la nota successiva.

altri enti). Infine, un elemento da valutare nel disegno federale è costituito dalle effettive capacità gestionali e amministrative a livello dei governi locali. Sulla base di questi criteri generali, sono possibili più soluzioni al problema dell'individuazione ottimale delle funzioni da trasferire, come peraltro mostra l'esperienza internazionale.¹⁴⁶ D'altra parte, si tratta spesso di soluzioni storicamente determinate, frutto della sovrapposizione di elementi culturali, storici e politici.

b.2 Le fonti di finanziamento

Un altro elemento fondamentale del disegno federalista è, come si è detto, l'assegnazione delle fonti di finanziamento. Come per l'individuazione delle funzioni, la teoria normativa del federalismo non ha una soluzione univoca, mentre la realtà dei paesi federali mostra assetti diversi, frutto del retaggio storico e della contrattazione politica tra i diversi livelli di governo. Esistono tuttavia una serie di criteri suggeriti dalla teoria.

In primo luogo, è auspicabile l'istituzione di un chiaro collegamento tra decisioni di spesa e fonti di finanziamento, al fine di evitare il fenomeno del *free-riding*, ossia la possibilità che i governi locali scarichino sulla collettività nazionale i propri comportamenti opportunistici. Inoltre, affinché il decentramento abbia successo, esso dovrebbe riguardare il decentramento sia delle spese, sia delle entrate, e le decisioni sul decentramento delle spese e delle entrate dovrebbero essere simultanee.¹⁴⁷

Si tratta, poi, di stabilire quanta autonomia impositiva attribuire ai governi locali e come tale autonomia deve essere realizzata in pratica. In sostanza, occorre definire la strutturale verticale della tassazione: quale livello di governo decide le imposte da applicare ad ogni livello di governo, chi decide in merito alle aliquote e alle basi imponibili, chi accerta e amministra le diverse imposte.

La teoria economica evidenzia, inoltre, come le fonti di entrata dovrebbero essere certe, stabili, e manovrabili al margine, al fine di consentire sia la pianificazione delle attività, sia la responsabilizzazione dei governi locali di fronte agli elettori. Non da ultimo l'autonomia impositiva (entrate proprie e fonti marginali di finanziamento) dovrebbe consentire il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio degli enti locali.

¹⁴⁶ Si veda Ambrosanio e Bordinon (2007). Ad esempio la fusione di governi locali di dimensioni troppo piccole per sfruttare le economie di scala (Norvegia, Finlandia, Giappone), oppure un sistema a due velocità, come in Spagna, in cui le funzioni di spesa sono state trasferite ai soli governi locali che avevano la capacità amministrativa necessaria. O ancora la centralizzazione di alcune funzioni (le agenzie di formazione professione in Svizzera).

¹⁴⁷ Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Developments Economics, World Bank, 1995.

La letteratura propone tre possibili modelli: la legislazione indipendente, le addizionali, le compartecipazioni.

Quello della legislazione indipendente è un caso estremo e puramente teorico di autonomia impositiva massima, in cui ogni governo locale definisce e gestisce il suo sistema tributario in modo del tutto indipendente dal governo centrale e dagli altri governi locali. Tale soluzione è, in genere, ritenuta non praticabile anche alla luce dei costi derivanti dalla moltiplicazione delle strutture amministrative e dei problemi di concorrenza fiscale che potrebbero verificarsi. Di solito, ai governi locali sono assegnati tributi propri che essi possono gestire, spesso entro limiti definiti dal governo centrale.

Le addizionali sono una fonte importante di finanziamento dei governi locali, che applicano una certa aliquota sulla loro quota di base imponibile di una imposta del governo centrale. Il potere impositivo è limitato alla scelta dell'aliquota (in alcuni casi di agevolazioni o detrazioni specifiche), generalmente entro limiti prefissati dal governo centrale. Si tratta di un meccanismo semplice e trasparente, ma che può comportare problemi di equità fiscale orizzontale (quando la base imponibile è differenziata per area geografica) e di esternalità fiscali verticali (quando il governo centrale con suo provvedimento varia la base imponibile).

La compartecipazione consiste nell'acquisizione di una certa quota del gettito di un tributo nazionale. Poiché il governo centrale stabilisce la base imponibile e l'aliquota, e quindi il gettito, ne deriva che nell'ambito di tale fattispecie l'autonomia impositiva dei governi locali è sostanzialmente nulla.

Oltre alle imposte, i trasferimenti rappresentano nelle realtà decentrate e federali una quota non trascurabile delle entrate dei governi locali. Essi rispondono a molteplici funzioni. In primo luogo, attenuare i problemi di equità orizzontale, quando la capacità fiscale (ossia la capacità di raccogliere gettito) è disforme sul territorio nazionale, e quelli di equità verticale (disparità di gettito tra livelli diversi di governo riconducibili alla struttura del prelievo). Inoltre consentono, da un lato, di internalizzare gli effetti di *spill-over* e dall'altro di promuovere alcuni voci di spesa pubblica a livello decentrato (trasferimenti con vincolo di destinazione)¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Nella letteratura economica, tra le ragioni addotte a favore dei trasferimenti, vi è anche il cosiddetto effetto Baumol, ossia il fatto che, per loro natura, i servizi locali sono a maggiore intensità di lavoro rispetto ad altri servizi pubblici, e pertanto, con dinamiche di costo superiori alla media. Questo determina un divario strutturale tra costi e risorse per gli enti locali che giustifica la necessità di trasferimenti.

La teoria economica ha enucleato alcuni criteri che dovrebbe guidare il disegno di un sistema complessivo di assegnazione delle risorse. Le imposte, in particolare, dovrebbero essere non distorsive, non suscettibili di produrre fenomeni di concorrenza fiscale, non esportabili (cioè devono gravare sui cittadini utenti dei servizi locali), facili da accertare e da amministrare. Inoltre, non dovrebbero creare situazioni critiche sotto il profilo dell'equità orizzontale e verticale. Infine, sarebbero da privilegiare quei tributi per i quali è valido il principio del beneficio, cioè quelli per i quali è presente un elemento di collegamento con i benefici ottenuti dai residenti sul territorio¹⁴⁹.

Nella realtà, poche imposte posseggono contemporaneamente tutti i requisiti enunciati. Tuttavia, alcune tipologie si prestano meglio di altre ad essere utilizzate nell'ambito di una architettura fiscale decentrata o federale.

Le imposte patrimoniali sono considerate tra i migliori strumenti di finanziamento dei governi locali, presentando una base imponibile non mobile, un gettito stabile e prevedibile e di facile amministrazione. Gli svantaggi evidenziati dalla letteratura sono legati ai problemi di accertamento del valore degli immobili e ai possibili vincoli di liquidità dei contribuenti.¹⁵⁰

Le imposte sui redditi personali presentano difficoltà legate alla disomogeneità territoriale della base imponibile, con conseguente difficoltà di reperire risorse sufficienti nei territori poveri, e alla concorrenza fiscale, che può indurre i contribuenti a trasferirsi nelle aree dove le aliquote sono inferiori. Nella maggior parte dei casi, tali imposte sono applicate dai governi nazionali, mentre i governi locali applicano addizionali o ne condividono il gettito attraverso il sistema delle compartecipazioni.

Le imposte sui profitti non sono considerate una buona fonte di finanziamento per una serie di ragioni che spaziano dalla mobilità della base imponibile all'instabilità del gettito legata al ciclo economico, alle difficoltà di individuare la fonte dei profitti nel caso di imprese con sedi sparse sull'intero territorio nazionale.

Le accise sono considerate una buona fonte di finanziamento, ma presentano lo svantaggio di generare un gettito limitato, quindi insufficiente per le esigenze di finanziamento dei governi locali quando le funzioni decentrate sono numerose.

Le imposte sui consumi presentano problemi di mobilità (i consumatori si spostano per i loro acquisti laddove le aliquote sono inferiori) di frode,

¹⁴⁹ In astratto, poiché la maggior parte dei servizi locali è di tipo individuale o misto (servizi pubblici divisibili), essi andrebbero finanziati con prezzi pubblici, tariffe e tasse, sulla base della teoria normativa della tassazione, al fine di rispettare il principio del beneficio. Nella realtà, risulta inevitabile il ricorso anche alle imposte.

¹⁵⁰ Ossia la possibilità che i proprietari di cespiti patrimoniali non abbiano risorse liquide per saldare le imposte patrimoniali dovute.

evasione e difficoltà di accertamento. Normalmente vengono applicate dal governo centrale, mentre i governi locali ne condividono il gettito attraverso le compartecipazioni.

Per quanto riguarda i trasferimenti, la teoria economica stabilisce alcuni criteri di massima. Essi devono trasparenti, prevedibili, stabili nel tempo, in modo da consentire alle amministrazioni locali una adeguata programmazione. Devono costituire una fonte infra-marginale di entrate, in modo da non influenzare le decisioni di spesa al margine. Infine, non devono introdurre distorsioni nel sistema degli incentivi, ad esempio inducendo gli enti con maggior capacità fiscale a raccogliere meno gettito, oppure favorendo la formazione di deficit a livello locale.

b.3 I meccanismi di perequazione

Nell'ambito dei meccanismi di perequazione si distingue tra perequazione verticale, laddove il governo centrale trasferisce risorse agli enti territoriali svantaggiati, e perequazione orizzontale, laddove il trasferimento di risorse avviene tra enti allo stesso livello. Se dal punto di vista sostanziale e del finanziamento della spesa dei governi locali non vi è differenza tra le due forme di perequazione, dal punto di vista politico la perequazione orizzontale rende maggiormente evidenti i flussi finanziari tra territori. Nel caso della perequazione orizzontale è possibile infatti evidenziare i residui fiscali, definiti come gli oneri (benefici) finanziari netti dei residenti in ciascun territorio, sostenuti (ricevuti) a favore (a carico) dei residenti nelle altre aree.¹⁵¹

La definizione del modello concreto di perequazione richiede che sia preliminarmente individuata la portata desiderata dell'azione di riduzione delle divergenze tra territori, da cui consegue la decisione in relazione alla dimensione dei fondi destinati alla perequazione, nonché delle relative modalità di ripartizione. I parametri solitamente presi a riferimento per le azioni di perequazione sono i fabbisogni e le capacità fiscali, rispetto ai quali può essere prevista una perequazione totale (che annulla il divario di risorse rispetto al parametro preso a riferimento) o parziale (che limita, ad una quota prefissata, la limitazione del divario).¹⁵²

¹⁵¹ Ambrosanio e Bordignon (2007).

¹⁵² Per un maggiore approfondimento su tale tema si veda il capitolo 4.

b.4 Il coordinamento e la disciplina fiscale

Il mantenimento della disciplina fiscale e il coordinamento fiscale nei sistemi decentrati o federali è di primaria importanza. Infatti, i governi locali potrebbero non considerare pienamente gli effetti delle loro decisioni sul complesso della finanza pubblica e produrre esternalità negative, attraverso la non piena considerazione del costo di determinate politiche di bilancio. In particolare, dalla disgiunzione tra costi e benefici della spesa pubblica, possono originarsi problemi di *common pool*. Con questo termine si intende il fatto che determinati servizi pubblici arrecano benefici principalmente a determinate giurisdizioni, ma sono coperti con un *common pool* di imposte raccolte su tutto il territorio nazionale. In questo caso la giurisdizione che ne ricava i maggiori benefici paga solo per una frazione del costo totale. La mancata internalizzazione del costo complessivo dei servizi determina un eccesso di spesa pubblica e la tendenza dei governi locali a competere tra di loro per appropriarsi di trasferimenti dal governo centrale costituiti da un *common pool* di risorse, ossia di imposte.

Anche la sovrapposizione delle competenze e la mancanza di un nesso stretto tra autonomia di spesa e di imposizione potrebbero favorire comportamenti fiscali irresponsabili da parte dei governi locali. Inoltre, la percezione di un possibile salvataggio (*bailout*) da parte del governo centrale in caso di dissesto finanziario potrebbe contribuire alla deresponsabilizzazione dei governi sub-nazionali.

Per tutti questi motivi, nei sistemi decentrati e federali è necessario definire un contesto coerente di istituzioni, regole e sanzioni per assicurare la disciplina fiscale¹⁵³.

¹⁵³ Il tema del coordinamento è oggetto di approfondimento nel capitolo 8.

Le fonti della finanza locale

Il presente allegato riporta i dati esposti nella Nota di sintesi al Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – presentato a Venezia il 9 e 10 ottobre 2008 nell’ambito del convegno “Il ruolo delle assemblee legislative nel federalismo fiscale” - relativi alle fonti informative nazionali, di carattere istituzionale, che forniscono dati quantitativi sulla finanza delle amministrazioni regionali e locali.

Si segnala che l’Istat, nell’audizione del 17 novembre presso le commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze e tesoro del Senato, nell’ambito dell’esame del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, nel riportare la tabella delle fonti relative alla finanza locale, ha fornito un elenco di ulteriori fonti di dati, prodotte dall’Istat, non specificamente riferite alla finanza locale, ma comunque di interesse per le amministrazioni locali. L’elenco di tali ulteriori fonti informative, fornito dall’Istat, è riportato in calce alla tabella delle fonti della finanza locale.

Fra le fonti indicate sono ricomprese sia le cosiddette “*banche dati primarie*” sia quelle “*di origine derivata*”. Le prime forniscono dati quantitativi, in genere non reperibili presso altre fonti (salvo parziali sovrapposizioni), direttamente rilevati presso le amministrazioni locali o imputati alle stesse secondo gli specifici criteri di classificazione di ciascuna banca dati.

Sono inclusi tra le fonti primarie i bilanci delle regioni, i Conti delle Amministrazioni locali e la Spesa delle amministrazioni locali per funzione (Istat), il Monitoraggio del patto di stabilità interno (RGS), la regionalizzazione della spesa e delle entrate statali (MEF), le banca dati tributaria “Sintesi” (MEF), la banca dati dei certificati di conto consuntivo degli enti locali (Ministero degli interni), la banca dati Conti pubblici territoriali (Ministero dello sviluppo economico), il Siope e le rilevazioni sul debito delle amministrazioni locali (Banca d’Italia), ecc...

Le fonti di origine derivata forniscono una rappresentazione analitica delle informazioni ricavate dalle banche dati primarie, a seguito di rielaborazioni condotte per offrire gli specifici contributi informativi previsti in relazione ai fini istituzionali di ciascuna amministrazione.

Sono da annoverare, ad esempio, in questa seconda tipologia le pubblicazioni e relazioni del MEF (Relazione unificata sull’economia e la finanza pubblica, Relazione previsionale e programmatica, Documento di programmazione economica e finanziaria, Relazione sulla situazione economica del paese), le relazioni della Corte dei Conti al Parlamento, le Note regionali annuali prodotte dalla Banca d’Italia e taluni rapporti periodici sulla finanza locale prodotti da enti pubblici (Isae, Issirfa-CNR, ANCI).

Dalla ricognizione operata emerge che le fonti istituzionali, primarie e secondarie, deputate a fornire informazioni di carattere quantitativo sulla finanza locale sono numerose e la produzione di dati copre pressoché integralmente tutti gli aspetti economici e finanziari di rilievo. Nel contempo, si rileva una frammentazione delle informazioni disponibili fra le diverse fonti, nessuna delle quali risulta autonomamente idonea a fornire un'informazione esaustiva sulla finanza territoriale.

Inoltre, le informazioni fornite dalle diverse fonti risultano fortemente differenziate su molteplici aspetti che rendono scarsamente comparabili i dati disponibili ed estremamente laboriosa la loro integrazione ai fini di una ricostruzione dell'insieme dei flussi finanziari del comparto della finanza locale.

Nella tabella allegata sono fornite indicazioni, con riferimento a ciascuna fonte analizzata, circa i contenuti e le problematiche riscontrate sulla base del confronto diretto con le stesse istituzioni che gestiscono le diverse banche dati.

In particolare, dal punto di vista delle metodologie adottate, le diverse fonti risultano differenziate sui seguenti aspetti:

A. il criterio contabile adottato.

Alcune fonti forniscono dati espressi in termini di competenza economica (ad esempio ISTAT e CPT), mentre in altri casi i dati sono espressi in termini di competenza giuridica (ad esempio i dati dei bilanci di consuntivo degli enti locali del Ministero degli interni), cassa (SIOPE) o competenza mista (banca dati relativa al patto di stabilità interno della RGS);

B. il comparto territoriale di riferimento.

In alcuni casi la rilevazione riguarda l'intero comparto delle amministrazioni locali (così ad esempio per l'ISTAT), mentre in altri casi la rilevazione è limitata al comparto degli enti locali (Ministero degli interni) o delle regioni (ISSIRFA);

C il grado di esaustività della rilevazione.

Nell'ambito del comparto territoriale di riferimento la rilevazione presenta talora ulteriori limiti connessi all'esclusione di talune tipologie di enti (ad esempio, nel caso della banca dati relativa al patto di stabilità interno la rilevazione esclude i comuni con meno di 5000 abitanti e quelli di alcune regioni a statuto speciale). In altri casi, i limiti riguardano le variabili rilevate (oltre al già citato caso della banca dati del patto di stabilità interno, che rileva le sole variabili soggette a vincolo, si segnala il caso della banca dati Sintesi, che fornisce informazioni relative ai soli tributi soggetti a dichiarazione);

D. il livello di disaggregazione dei dati.

Talora il livello di disaggregazione con cui sono forniti i dati risulta limitato, sia con riferimento al comparto territoriale, sia al livello di disaggregazione delle voci

economiche rilevate (è questo il caso, ad esempio, della rilevazione delle spese per funzioni operata dall'Istat che risulta limitata al solo comparto aggregato delle Amministrazioni locali e con riferimento al livello COFOG 1 per quanto riguarda il dettaglio funzionale);

E la flessibilità della banca dati e la conseguente possibilità di formulare interrogazioni.

In alcuni casi le banche dati forniscono informazioni di estremo dettaglio, riferite anche ai singoli enti o alle singole variabili di spesa e di entrata, ma presentano limiti nella possibilità di elaborare aggregazioni di tali variabili secondo criteri diversi da quelli predefiniti dal sistema (è questo ad esempio il caso del SIOPE o della banca dati del Ministero degli interni sui certificati di bilancio degli enti locali);

F. le modalità di accesso ai dati e il relativo supporto informatico.

In molti casi le informazioni contenute nelle banche dati sono accessibili ad un numero di soggetti estremamente limitato (come nel caso della banca dati relativa al patto di stabilità interno della RGS, accessibile solo per l'Anci e l'Upi. Altri esempi di accessibilità limitata sono rappresentati dal SIOPE e dalla banca dati Sintesi). In altri casi le informazioni non sono disponibili in rete, ma sono contenute in pubblicazioni in vendita (rapporti ISAE e ISSiRFA, Guida normativa Anci);

G. il grado di aggiornamento dei dati.

Il grado di aggiornamento dei dati pubblicati risulta differenziato nelle diverse banche dati, passando dall'aggiornamento in tempo reale del SIOPE, al ritardo di tre anni nei valori di riferimento della banca dati Sintesi (ritardo di 2 anni con riferimento al periodo di presentazione delle dichiarazioni e di 3 anni con riferimento al periodo d'imposta).

Fonte dei dati di finanza locale	Amministrazione produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Conti delle amministrazioni locali	Istat	Dati espressi in termini di competenza economica, aggregati per livello di governo territoriale (amministrazioni locali, regioni, province, comuni). Classificazione per categorie economiche	I dati vengono pubblicati usualmente nel mese di giugno con riferimento al tempo t-1	www.istat.it/istituzioni/pubamm	Non sono disponibili dati con un livello di aggregazione di maggior dettaglio, sia con riferimento al comparto territoriale che con riferimento alle voci di classificazione contabile
I bilanci consuntivi di regioni, province e comuni	Istat	Dati espressi in termini di competenza giuridica e cassa, distinti per singola regione, classificazione per titolo, categoria, voce economica e gestione	I dati relativi alle regioni vengono pubblicati usualmente nel mese di dicembre con riferimento al tempo t-3. Con riferimento a comuni e province le ultime pubblicazioni, del luglio 2008, si riferiscono al tempo t-2	www.istat.it/istituzioni/entilocali	Il notevole ritardo con cui sono disponibili i dati, in particolare con riferimento alle regioni, ne limita le possibilità di utilizzo. Dati non comparabili con quelli espressi in termini di competenza economica.
Spesa delle Amministrazioni locali per funzioni	Istat	Dati riferiti all'intero comparto delle Amministrazioni locali. Classificazione per funzioni di livello Cofog1	I dati vengono pubblicati usualmente nel mese di febbraio con riferimento al tempo t-2	www.istat.it/istituzioni/pubamm/	Il livello di disaggregazione risulta limitato con riferimento sia al comparto territoriale (Amministrazioni locali), sia alla classificazione funzionale (Cofog1)
Relazione sulla situazione economica del Paese	Ministero dell'economia	Dati di consuntivo, espressi in termini di competenza giuridica, aggregati per livelli di governo territoriale (regioni e province autonome, province, comuni). Con riferimento alle regioni a S.O. e a S.S. è disponibile anche la spesa per settori di intervento, espressa in termini di competenza giuridica.	I dati vengono pubblicati nel mese di aprile, con riferimento: al tempo t-1 per quanto riguarda quelli relativi ai trasferimenti statali e ai finanziamenti regionali per il TPL ; al tempo t-2 per quanto riguarda i bilanci degli enti territoriali; al tempo t-3 per quanto riguarda le spese per settori di intervento	www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rgse.asp	Non sono disponibili dati con un livello di aggregazione di maggior dettaglio. L'indisponibilità dei dati in formato elettronico (Excel) ne rende più farragiosa la possibilità di utilizzo.
Relazione previsionale e programmatica	Ministro dell'economia	La relazione non porta sistematicamente i dati previsionali riferiti al comparto delle Regioni, ma fornisce informazioni su aspetti di finanza pubblica (Patto di Stabilità Interno e andamenti tendenziali e programmatici)	I dati vengono pubblicati nel mese di settembre, con riferimento al tempo t+1	www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rpp.asp	Il carattere non sistematico delle informazioni fornite, talora di carattere meramente descrittivo e non quantitativo, ne limita le possibilità di utilizzo.

Fonte dei dati di finanza locale	Amministrazione produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica	Ministro dell'economia	La relazione contiene i conti consolidati di cassa aggregati per livello di governo.	I dati vengono pubblicati nel mese di marzo, con riferimento al tempo t-1 per quanto riguarda i dati di consuntivo e t per quanto riguarda il dato previsionale	www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.ruef.asp	La mancata indicazione dei quadri tendenziale e programmatico disaggregati per livello di governo non consente un confronto fra previsioni e risultati.
Monitoraggio del patto di stabilità interno	Ministero dell'economia - RGS	Dati relativi alle variabili di bilancio soggette al patto di stabilità interno (possibile estensione in futuro ad altre informazioni di finanza pubblica, anche con riferimento al debito), espressi in termini di competenza mista.	Dati parziali disponibili in corso d'anno. Dati annuali disponibili con riferimento al tempo t-1	Dati non disponibili salvo convenzioni con RGS. Attualmente tali convenzioni sono stipulate unicamente con ANCI e UPI, ai sensi dell'art. 1, comma 690 della L. 296/2006.	Dati non disponibili. Monitoraggio attualmente limitato alle sole voci soggette al patto di stabilità interno. Per le regioni a S.S., che adempiono al patto sulla base di specifici accordi, i dati presentano talune disomogeneità rispetto alle regioni S.O. Per i comuni sono esclusi tutti quelli non soggetti al patto (< 5000 abitanti) e quelli di tre regioni a S.S. (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige) che regolano autonomamente il patto per i comuni del proprio territorio.
Dati relativi alla spesa regionalizzata	Ministero dell'economia - RGS - Servizio Studi Dipartimentale	Analisi delle risorse erogate dal Bilancio dello Stato, da Amministrazioni ed altri organismi; da Fondi alimentati con risorse nazionali e comunitarie - Tabelle dei pagamenti del bilancio dello Stato (divisi per regione) per aggregati economici e per funzioni obiettivo.	Lo studio analizza i dati di due esercizi precedenti: ultima pubblicazione novembre 2007 - dati 2005	file pdf scaricabile da http://www.rgs.mef.gov.it/VERSI/ONE-I/Bilancio-d/Rendiconto/Spesa-stat/index.asp + files xls contenenti le tabelle economico-funzionali per regione (Allegati)	Dati di cassa. Non disponibile la classificazione dei dati per competenza economica. Tale circostanza limita la confrontabilità dei dati ai fini delle analisi di finanza pubblica.
Conto annuale del personale in servizio presso le amministrazioni pubbliche	Ministero dell'economia - RGS - Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'Analisi dei Costi del Lavoro Pubblico (IGOP)	Rilevazione della consistenza delle dotazioni di personale e delle relative spese. La disaggregazione a livello regionale è operata solo con riferimento alla consistenza delle dotazioni di personale, mentre i dati relativi alle spese, espressi in termini di cassa, sono aggregati per comparto di enti territoriali (regioni, province, comuni). Viene inoltre fornita una breve analisi comparativa dei dati relativi, di norma, all'ultimo triennio.	Per ciascun anno solare viene pubblicato un volume autonomo del Conto annuale. I dati sono riferiti di norma al tempo t-2.	All'indirizzo www.contoannuale.tesoro.it/sico/Sito/PaginaIniziale.jsp sono consultabili i Conti annuali relativi agli anni dal 2001 al 2006	I dati relativi alla spesa sostenuta non sono disaggregati territorialmente. Non risulta inoltre disponibile una disaggregazione del personale impiegato nelle diverse funzioni.

Fonte dei dati di finanza locale	Amministrazione produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Dati relativi alle entrate regionalizzate	Ministero dell'economia - Dipartimento per le politiche fiscali - Ufficio studi e politiche economico-fiscali	Ripartizione regionale di IRPEF, IRPEG IVA, ACCISE e altre tasse (registro, catastale, ipotecaria, di bollo, sulle assicurazioni)	Dopo una serie uscita negli anni 1992-1994 la pubblicazione ha avuto cadenza incostante. Dopo la penultima, dell'ottobre 2003 (con dati diversi secondo le imposte, in genere 1999-2001), si è avuta recentemente una nuova pubblicazione nell'ottobre 2007 (i dati si riferiscono ai periodi di imposta 2003-2004).	La pubblicazione non è disponibile in rete.	Il carattere non regolare della pubblicazione e l'impossibilità di accedervi in rete ne limitano la possibilità di utilizzo. Si ricorda inoltre il ritardo di circa quattro anni dei dati analizzati rispetto alla data della pubblicazione.
Banca dati "Sintesi"	Ministero dell'economia - Dipartimento delle finanze	Dati riferiti alle entrate tributarie soggette a dichiarazione. Sono disponibili i dati per singole regioni.	I dati sono riferiti alle dichiarazioni presentate nell'anno t-2 (anno d'imposta t-3)	I dati sono accessibili unicamente ai soggetti autorizzati http://sintesi.finanze.it	Fornisce informazioni utili, ma limitate alle sole imposte soggette a dichiarazione, pertanto non permette la costruzione di un quadro esaustivo delle entrate regionali. Inoltre i criteri di ripartizione territoriale delle variabili sono attinenti al soggetto che effettua la dichiarazione (ad esempio nel caso dell'IVA, le imprese) che non sempre coincide con il soggetto che paga il tributo (nel caso dell'IVA, i consumatori).
Flussi finanziari Italia - Unione Europea	Ministero dell'economia e delle finanze - RGS - IGRUE	Somme accreditate dall'UE all'Italia - Distribuzione per fonte di finanziamento e zona geografica (Regioni e aree geografiche); tabelle analitiche per Fondo (FERS, FEOGA, FSE...)	Cadenza annuale; dati dell'esercizio precedente; ultimo disponibile: dati 2006	http://www.rgs.mef.gov.it/VERSI/ONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Flussi-Fin/index.asp	Disponibile solo il file pdf - necessaria elaborazione informatica per l'utilizzo dei dati
Conti pubblici territoriali	Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per le politiche di sviluppo	Dati di consuntivo espressi in termini di cassa. Classificazione per categoria economica e settore di intervento, in coerenza con il sistema di classificazione COFOG.	I dati sono riferiti al tempo t-2	www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp	Disponibile con aggregazione dei dati al livello regionale, ma non al livello provinciale e comunale.

Fonte dei dati di finanza locale	Amministrazione produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Banca dati dei Certificati di conto di bilancio	Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione Centrale della Finanza Locale	Dati di competenza giuridica e cassa puntualmente riferiti ad ogni singolo ente e a ciascuna voce del bilancio. Indicatori finanziari ed economici generali.	I dati sono riferiti al tempo t-2 (gli indicatori finanziari ed economici al tempo t-3)	www.finanzalocale.interno.it	La banca dati, contenendo informazioni puntuali, ha una struttura molto "pesante" dal punto di vista informatico con limitate possibilità di formulazione di interrogazioni da parte degli utenti. Dati non confrontabili con quelli di competenza economica.
SIOPE	Banca d'Italia (in collaborazione con Ministero dell'economia - RGS)	Dati di cassa	Disponibilità in tempo reale	I dati sono accessibili unicamente ai soggetti autorizzati www.siope.it	La possibilità di formulare delle interrogazioni è limitata al singolo ente o all'intero comparto di enti, mentre non è possibile fare interrogazioni per diverse aggregazioni territoriali. Il riferimento esclusivo a dati di cassa limita di fatto la confrontabilità con altre analisi di finanza pubblica.
Note regionali annuali	Banca d'Italia	Analizza principalmente i dati dell'economia reale, ma fornisce anche informazioni relative alla finanza pubblica (utilizzando la banca dati CPT) e al debito.	I dati sono pubblicati nel mese di giugno con riferimento al tempo t-1	www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/ecore/note	I dati di finanza pubblica hanno una limitata disaggregazione per categoria economica.
Supplementi al Bollettino Statistico -Debito delle Amministrazioni locali	Banca d'Italia	Dati riferiti al debito delle singole regioni	I dati vengono pubblicati nel mese di ottobre con cadenza annuale, con riferimento al tempo t-1 e al primo semestre dell'anno t	www.bancaditalia.it/statistiche	
Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni	Corte dei conti - Sezione delle autonomie	Dati riferiti alle Regioni a statuto ordinario , analisi dei bilanci consuntivi (o preconsuntivi): analisi delle Entrate; dettaglio delle principali entrate tributarie, capacità di spesa, indebitamento, intera sezione dedicata alla sanità.	Disponibilità a cadenza annuale, nel mese di luglio, con riferimento al tempo t-1	sito web della Corte, dopo la presentazione al Parlamento (DOC CI).	Disponibile solo il file pdf - necessaria elaborazione informatica per l'utilizzo dei dati

Fonte dei dati di finanza locale	Amministrazione produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Relazioni della Corte dei conti su ciascuna regione a statuto speciale e su ciascuna provincia autonoma (Trento e Bolzano)	Corte dei conti - Sezioni regionali	7 Relazioni (5 regioni a statuto speciale e le due province autonome di Trento e di Bolzano), oltre la parificazione del bilancio dell'esercizio precedente, le relazioni hanno impostazioni e contenuti diversi.	Disponibilità a cadenza annuale, in genere nel mese di luglio, con riferimento al tempo t-1	Sito web della Corte; le relazioni relative alla regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano costituiscono il III Volume della Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato (DOC XIV)	Dati disomogenei - ciascuna relazione ha una sua impostazione e analizza diversi aspetti - non sono utilizzabili per analisi aggregate
Relazioni della Corte dei conti sul rendiconto di singole regioni	Corte dei conti - Sezioni regionali	Alcune sezioni regionali - secondo il programma stabilito all'inizio dell'anno, svolgono una relazione sul rendiconto della regione	Disponibilità non prevedibile, comunque riferita al tempo t-1. Nel 2007 sono state pubblicate 4 Relazioni sul rendiconto della regione per l'anno 2006: Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Toscana.	Sito web della Corte	Non disponibile per tutte le regioni - Non utilizzabili per analisi aggregate
Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali	Corte dei conti - Sezione delle autonomie	Analisi delle principali voci dei bilanci consuntivi di competenza e cassa, debiti fuori bilancio e gestioni in disavanzo o in disesto finanziario. Risultati del patto di stabilità interno di comuni e province, disaggregati per regione.	Disponibilità a cadenza annuale, nel mese di luglio, con riferimento al tempo t-1 e, con un maggior grado di dettaglio, al tempo t-2.	Sito web della Corte, dopo la presentazione al Parlamento (DOC XLVI).	Disponibile solo il file pdf - necessaria elaborazione informatica per l'utilizzo dei dati
Bilanci delle singole regioni	20 Regioni e 2 Province autonome	Rendiconto della regione	dovrebbe essere T-1, ma le scadenze non sono sempre rispettate; spesso sono pubblicati con molto ritardo	Pubblicati nei Bollettini Ufficiali della Regione e, a volte, nei rispettivi siti web, in genere come file PDF, in alcuni casi anche dorte	22 enti diversi: classificazione delle voci di entrata e di spesa non omogenea (anche se dovrebbero essere riclassificate secondo la classificazione economica dello Stato, non sempre questa è pubblicata nei documenti di bilancio); in alcuni casi difficoltà di reperibilità e - per tutti - impossibilità di trattamento informatico dei dati
Rapporto Finanza pubblica e istituzioni	Isae	Fino al 2006: Rapporto sull'attuazione del federalismo. Dal 2007 tali tematiche continuano ad essere trattate nel rapporto finanza pubblica e istituzioni. Le analisi condotte riguardano diversi temi della finanza sia regionale che locale	Il rapporto è pubblicato annualmente nel mese di maggio; il tempo di riferimento dei dati analizzati varia sulla base della tematica affrontata.	Il rapporto di ultima pubblicazione è in vendita (in rete è disponibile l'introduzione e sintesi). Il rapporto è in rete a partire dall'anno successivo. Dal Rapporto 2003 a quello 2007 sono in rete (file pdf)	Trattandosi di un rapporto di analisi fornisce in genere i risultati delle stesse, mentre non sono accessibili i dati di base utilizzati e il dettaglio delle elaborazioni condotte. Disponibile file pdf - necessaria elaborazione informatica

Fonte dei dati di finanza locale	Amministrazione produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Rapporto annuale: La finanza locale in Italia	Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm, Irer	Il rapporto analizza gli andamenti della finanza di comuni e province. Approfondimenti monografici su problematiche di interesse per gli enti locali.	Il rapporto è pubblicato annualmente con riferimento al tempo t-1.	Volume in vendita	Indisponibilità del volume in rete. Analisi limitate al settore degli enti locali (comuni e province).
Rapporti annuali dell'Osservatorio finanziario regionale	ISSIRFA-CNR	Dati di previsione dei bilanci regionali. Di particolare interesse l'analitica disaggregazione delle entrate.	Disponibilità a cadenza annuale con riferimento al tempo t-1	In rete sono disponibili unicamente l'introduzione a ciascun rapporto e alcune tabelle di dati. I volumi sono in vendita.	Indisponibilità del testo integrale in rete. I bilanci di previsione sono indicativi delle politiche programmate dalle regioni, ma sono meno significativi per un'analisi degli andamenti effettivi della finanza territoriale. Non c'è inoltre possibilità di raffronto con informazione di altre banche dati
Rapporto sullo stato regionalismo in Italia - Capitolo relativo alla finanza regionale	ISSIRFA-CNR	Analisi su aspetti di attualità della finanza degli enti locali. Elaborazioni su dati CPT. Nell'ultima pubblicazione (2007) si segnalano in particolare i temi del grado di decentramento della spesa e delle entrate tributarie e del grado di autonomia della finanza regionale.	Disponibilità a cadenza annuale. Il tempo di riferimento dei dati analizzati varia sulla base della tematica affrontata.	Capitolo disponibile in rete all'indirizzo www.issirfa.cnr.it	Trattandosi di un rapporto di analisi fornisce i risultati delle stesse, mentre non sono accessibili i dati di base utilizzati e il dettaglio delle elaborazioni condotte. Disponibile file pdf.
Guida normativa per l'amministrazione locale - Sezione Finanza locale	ANCI - CNC	Analisi su aspetti di attualità della finanza degli enti locali. Dati elaborati dal Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale della finanza locale. Nell'ultima pubblicazione (2008) si segnalano in particolare i dati relativi ai contributi erariali nel triennio 2005-2007, l'analisi delle spese e delle entrate da ICI.	Disponibilità a cadenza annuale con riferimento al tempo t-1	Volumi in vendita, con allegato supporto elettronico con il testo in formato pdf	Le analisi utilizzano dati del Ministero dell'interno relativi ai bilanci di consuntivo degli enti locali, con un grado di aggiornamento (t-1) maggiore rispetto a quello della banca dati e anche con aggregazioni funzionali alle analisi di finanza pubblica. Disponibile solo in formato pdf. Dati limitati al comparto degli enti locali non confrontabili con quelli espressi in termini di competenza economica.

Ulteriori Fonti Istat di interesse locale	Ammin. produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Atlante statistico dei comuni	Istat	Attraverso l'aiuto di un semplice software è possibile la consultazione, l'esportazione e la rappresentazione cartografica di informazioni relative a: Censimenti (dal 1971 per Popolazione e abitazioni e Industria e Servizi; dal 1990 per Agricoltura); Territorio; Popolazione; Sanità; Istruzione; Turismo; Cultura; Credito; Veicoli circolanti. Sono disponibili anche stime per Sistema locale del lavoro. I dati possono essere estratti e consultati secondo una serie molto ampia di partizioni territoriali predefinite (regioni, province, comuni, comunità montane, sistemi locali del lavoro, aziende sanitarie locali, ecc.), oppure attraverso costruzioni personalizzate di comuni.	Disponibilità a cadenza annuale. L'anno di riferimento dei dati diffusi varia a secondo della tematica affrontata, della rilevazione di riferimento e della fonte utilizzata.	http://www.istat.it/dati/catalogo/20061102_00/	
Atlante statistico territoriale delle infrastrutture	Istat	La banca dati si articola in dieci grandi aree tematiche a loro volta organizzate in un numero variabile di sotto-aree che guidano l'utente nella consultazione e nella successiva analisi dei risultati. Tutte le informazioni, variabili di base e indicatori, sono in serie storica (nella maggior parte dei casi dal 1996 fino all'ultimo dato a oggi reperibile) e sono corredate da una raccolta di metadati che ne spiegano le principali caratteristiche. Infine, il software realizzato per la consultazione dei dati dispone di un modulo cartografico che consente una rapida e dettagliata rappresentazione grafica dei fenomeni di interesse.	Disponibilità a cadenza annuale. L'anno di riferimento dei dati e degli indicatori diffusi varia a secondo della tematica affrontata, della rilevazione di riferimento e della fonte utilizzata.	http://www.istat.it/sala stampa/comunicati/non_calendario/20080805_00/	
100 statistiche per il Paese	Istat	E' una pubblicazione che offre, in un'ottica di integrazione, un quadro d'insieme dei diversi aspetti economici, sociali, demografici e ambientali del nostro Paese, della sua collocazione nel contesto europeo e delle differenze regionali che lo caratterizzano. Si tratta di un lavoro che arricchisce l'ampia e articolata produzione dell'Istat attraverso la selezione di alcuni indicatori, aggiornati e puntuali, raccolti in 103 schede e distribuiti su 17 settori di interesse che spaziano dall'economia alla cultura, al mercato del lavoro, alla qualità della vita, alle infrastrutture, alla finanza pubblica, all'ambiente.	Occasionale	http://www.istat.it/dati/catalogo/20080507_01/	
Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura per la valutazione delle politiche di sviluppo	Istat	La banca dati contiene circa 160 indicatori regionali (indicatori di contesto chiave e le variabili di rottura), disponibili per tutte le regioni e per macro-area, articolati secondo gli assi di intervento ed ambiti prioritari del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. Sono inoltre disponibili gli indicatori del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, la cui base ha origine nell'evoluzione della banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo. Gli indicatori sono altresì presentati per 22 ambiti tematici trasversali sia al QCS 2000-2006 sia al QSN 2007-2013: Acqua, Aria, Rifiuti, Ambiente (altro), Energia, Beni culturali, Lavoro, Istruzione e formazione, Competitività, Dinamiche settoriali, Demografia d'impresa, Internazionalizzazione, Mercato dei capitali e finanza d'impresa, Ricerca e innovazione, Società dell'informazione, Esclusione sociale, Legalità e sicurezza, Capitale sociale, Servizi di cura, Città, Trasporti e mobilità, Turismo.	Disponibilità a cadenza annuale ma con aggiornamento mensile. L'anno di riferimento degli indicatori diffusi varia a secondo della tematica affrontata, della rilevazione di riferimento e della fonte utilizzata.	http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html	

Ulteriori Fonti Istat di interesse locale	Ammin. produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Demo: demografia in cifre	Istat	Dati ufficiali recenti sulla popolazione residente nei Comuni italiani derivanti dalle indagini effettuate presso gli Uffici di Anagrafe. Interrogazioni personalizzate (per anno, territorio, cittadinanza, ecc.) permettono di costruire le tabelle di interesse e scaricare i dati in formato rielaborabile. È possibile trovare anche informazioni sui principali fenomeni demografici, come i tassi di natalità e mortalità, le previsioni della popolazione residente, l'indice di vecchiaia, l'età media.	I dati sono aggiornati periodicamente ed hanno cadenza annuale. Il bilancio demografico (nati, morti, iscritti e cancellati, oltre alla popolazione ad inizio e fine anno) sono anche disponibili con aggiornamento mensile. Il dettaglio territoriale arriva f	http://demo.istat.it/	
Sistema di indicatori territoriali	Istat	Gli indicatori sono raggruppati in 15 aree informative e riferiti a ripartizioni territoriali, regioni, province e capoluoghi. Le aree informative sono le seguenti: Prezzi, Contabilità nazionale, Agricoltura, Ambiente, Imprese, Abitazioni, Attività edilizia ed opere pubbliche, Commercio, Trasporti e turismo, Mercato del lavoro, Condizioni economiche delle famiglie, Famiglie ed aspetti sociali, Popolazione, Sanità, Assistenza e previdenza, Istruzione, Cultura e tempo libero, Giustizia.	I dati sono aggiornati periodicamente ed hanno cadenza annuale.	http://sitis.istat.it/sitis/html/index.htm	
Health for All – Italia	Istat	Il database di indicatori sul sistema sanitario e sulla salute in Italia è strutturato in maniera tale da poter essere interrogato dal software HFA fornito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità adattato alle esigenze nazionali. Attualmente il database contiene 4.000 indicatori, molti dei quali con dettaglio regionale e provinciale. Gli indicatori sono organizzati in 10 gruppi, a loro volta organizzati in varie sezioni e per tutti è disponibile una serie storica.	I dati vengono aggiornati almeno due volte l'anno ed hanno cadenza annuale e/o mensile	http://www.istat.it/sanita/Health/	È possibile realizzare tabelle, grafici (istogrammi, grafici lineari, di frequenze, rette di regressione con calcolo del coefficiente di correlazione, ecc...) e mappe. Tali rappresentazioni possono essere esportate in altri programmi (per esempio Word, Excel o Power Point) o stampate direttamente a colori o in bianco e nero. Alcuni indicatori di Health for All -Italia sono disponibili come tavole Excel nella banca dati "Indicatori socio sanitari regionali" all'indirizzo http://www.istat.it/sanita/sociosan/
Sistema Informativo Territoriale sulla Giustizia	Istat	Una banca dati interamente dedicata alla diffusione delle statistiche sulla giustizia. Ha l'obiettivo di dare un quadro del sistema giudiziario e dei soggetti che vi ricorrono, evidenziando gli aspetti sociali.	I dati sono aggiornati periodicamente ed hanno cadenza annuale.	http://giustiziaincifre.istat.it/Nemesis/index.jsp	

Ulteriori Fonti Istat di interesse locale	Ammin. produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Cultura in cifre	Istat	Cultura in cifre è un sistema informativo dedicato alle statistiche culturali che contiene dati e informazioni su produzione, distribuzione e fruizione culturale in Italia. Sul sito è presente una sezione esplicitamente dedicata agli indicatori territoriali	I dati sono aggiornati periodicamente ed hanno cadenza annuale.	http://culturaincifre.istat.it/	
Annuario statistico italiano	Istat	L'Annuario statistico italiano, la più importante fra le pubblicazioni a carattere generale dell'Istat, offre un ritratto sintetico e aggiornato del Paese, a testimonianza dell'ampiezza del patrimonio della statistica pubblica. Schede metodologiche sulle singole fonti statistiche, glossario, bibliografia e indice analitico sono gli strumenti offerti per rispondere al meglio alle esigenze informative e di approfondimento degli utilizzatori. I dati pubblicati nei 26 capitoli, generalmente riferiti al 2007 e disaggregati a livello regionale, sono accompagnati da un confronto sintetico con i quattro anni precedenti. Per rendere più facile la consultazione del volume composto da circa 800 pagine, ciascun capitolo è preceduto da commenti a carattere esplicativo che ne agevolano la comprensione anche a un pubblico di "non specialisti".	Annuale	http://www.istat.it/sala stampa/comunicati/non_calendario/20081112_00/ Volume cartaceo con allegato CD-Rom acquistabile presso i datashop dell'Istat	
Datawarehouse del censimento della popolazione e delle abitazioni	Istat	Popolazione residente, stranieri, famiglie, persone che vivono in convivenze, grado di istruzione e condizione professionale dei cittadini; consistenza numerica e caratteristiche strutturali di edifici e abitazioni. Il dettaglio è fino al livello comunale	2001 (cadenza decennale)	http://dawinci.istat.it/MD/	
Datawarehouse del censimento dell'industria e dei servizi	Istat	Imprese, istituzioni pubbliche e non profit, unità locali e addetti, suddivisi per attività economica, classe di addetti e forma giuridica. Sono disponibili confronti con i censimenti dal 1951 in poi. Il dettaglio è fino al livello comunale	2001 (cadenza decennale)	http://dwcis.istat.it/cis/index.htm	
Datawarehouse del censimento dell'agricoltura	Istat	Aziende agricole, nuove attività (colture biologiche, agriturismo, artigianato), nuove tecnologie, utilizzazione dei terreni, irrigazione, allevamenti, mezzi meccanici, forza lavoro e approcci al mercato	2000 (cadenza decennale)	http://www.census.istat.it/	
Sistema informativo sulle acque	Istat	L'utente può navigare fra le diverse tavole disponibili scegliendo la tematica e il livello territoriale. La fiancata di ogni tavola è generalmente il livello territoriale attraverso il quale è possibile navigare gerarchicamente; infatti, dove previsto, l'utente può aumentare il livello di dettaglio territoriale (ottenendo informazioni più analitiche) o diminuirlo (ottenendo informazioni di carattere più generale). E' inoltre possibile cambiare tavola o tematica rimanendo nello stesso livello territoriale. L'utente ha anche la possibilità di scaricare in formato Excel la singola tavola scelta.	1999	http://acqua.istat.it/	

Ulteriori Fonti Istat di interesse locale	Ammin. produttrice	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Modalità di accesso	Problematiche
Coeweb - Statistiche del commercio estero	Istat	Coeweb e' il sistema informativo <i>on-line</i> completamente dedicato alle statistiche del commercio con l'estero che forniscono, con cadenza mensile, un ricco patrimonio informativo sui flussi commerciali dell'Italia con il resto del mondo. La banca dati contiene informazioni dal 1991 ad oggi. Le sue dimensioni superano i 60GB. L'elevato numero di variabili presenti e la possibilita' di realizzare on-line un'ampia gamma di interrogazioni ne fanno uno strumento di grande potenza informativa e di elevata flessibilita' utile ad operatori economici ed istituzionali nazionali ed internazionali.	Dal 1991, con cadenza mensile e annuale	http://www.coeweb.istat.it/	L'accesso alla banca dati e' gratuito

I conti pubblici territoriali (CPT)

Un ulteriore strumento di analisi della spesa imputabile alle diverse regioni, che può essere affiancato ai dati relativi alla spesa statale regionalizzata, è rappresentato dai conti pubblici territoriali.

Mentre la spesa statale regionalizzata fornisce la ripartizione geografica della spesa del bilancio dello Stato e di enti e fondi pubblici basandosi, come precedentemente illustrato, sul criterio della localizzazione dei pagamenti presso le Tesorerie dello Stato e sulla localizzazione fisica dei fattori produttivi, i conti pubblici territoriali offrono una ricostruzione dei flussi finanziari a carattere pubblico che transitano in ciascuna regione.

Lo studio di un sistema informativo riferito ai conti pubblici territoriali ha preso inizialmente l'avvio nel 1994, al fine di sopperire alle difficoltà relative alla disomogeneità dei conti finanziari per le singole regioni al momento della verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali. A tale scopo fu approvata la costituzione di una banca dati dei conti pubblici territoriali¹⁵⁴ finalizzata alla misurazione degli effetti territoriali ed al monitoraggio delle politiche di spesa a livello regionale. In tal modo, è stato possibile avviare un progetto per dare conto dei flussi di spesa e di entrata a livello regionale con riferimento agli enti appartenenti al settore pubblico allargato.

Nella elaborazione dei CPT si considera settore pubblico allargato (SPA) l'insieme degli enti appartenenti alla Pubblica amministrazione e degli enti che, pur non rientrando in quest'ultima categoria, sono sottoposti al controllo pubblico (c.d. imprese pubbliche) ed impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita (es. telecomunicazioni, energia, etc.). Fanno parte del settore pubblico allargato in particolare cinque diverse categorie di enti erogatori di spesa:

1. Amministrazione centrale: Stato, Patrimonio dello Stato SpA (acquisita dal 2007 da Fintecna SpA), ANAS e gli enti di previdenza;
2. Amministrazione regionale: regioni e province autonome, enti dipendenti da regioni, ASL, ospedali e IRCSS (istituti scientifici di cura e ricerca);
3. Amministrazione locale: province e città metropolitane, amministrazioni comunali, comunità montane e altre unioni di enti locali, camere di commercio, università, enti dipendenti da amministrazioni locali, enti portuali e parchi nazionali;
4. Imprese pubbliche nazionali: Monopoli di Stato, Cassa depositi e prestiti (fino al 2004), l'Ente tabacchi italiano (fino al 2003), Enel, Poste italiane, Ferrovie dello Stato, ENI, ACI, Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna e RAI), ENAV (fino al 2004), GSE (Gestore servizi elettrici, ex GRTN), Terna, Infrastrutture Spa (fino al 2005, poi incorporata nella CDP), Italia lavoro, SIMEST (Società italiana per le imprese all'estero), SOGESID (Società gestione impianti idrici), SOGIN (società

¹⁵⁴ Con delibera n. 8 del 22 luglio 1994, l'Osservatorio delle Politiche Regionali, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali contenute nell'art. 4 del D.L. 96/1993 e recepite dalla delibera CIPE 19.10.93.

gestione impianti nucleari), Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia);

5. Imprese pubbliche locali: consorzi, forme associative e fondazione partecipate da enti locali.

La banca dati dei conti pubblici territoriali contiene dati di consuntivo espressi in termini di cassa e classificati per categoria economica, nonché per settore di intervento. Essa è alimentata attraverso una rete di 21 nuclei operativi presso ciascuna regione italiana e provincia autonoma, oltre ad un nucleo centrale presso il dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dello sviluppo economico.

Tale rete è stata istituzionalizzata con decreto del 18 novembre 1997 del Ministro del tesoro, con il quale è stata estesa altresì l'originaria finalità del progetto volto alla verifica del principio di addizionalità dei fondi comunitari. Infatti, i conti pubblici territoriali sono stati altresì impiegati per l'analisi delle politiche pubbliche e per la misurazione dell'allocazione della spesa pubblica fra Mezzogiorno e Centro-Nord e fra singole Regioni, oltre che per lo studio della composizione della spesa in conto capitale fra investimenti pubblici e trasferimenti.

Il progetto è stato da ultimo finanziato nell'ambito del PON ATAS 2000-2006 (misura 1.3 lettera b). Dal 2002, inoltre, sono stati introdotti meccanismi di premialità per la Rete dei Nuclei CPT, da un lato, per potenziare la struttura organizzativa e metodologica del progetto, dall'altro, per incentivare la tempestività e la qualità dei flussi informativi da parte delle amministrazioni regionali.

Nel 2004, è stata effettuata una ricostruzione completa delle serie storiche della banca dati CPT per entrate e spese e, successivamente, i Conti Pubblici Territoriali sono entrati a far parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)¹⁵⁵ a partire dal Programma Statistico Nazionale 2005-2007.

Dal 2008 sono state inoltre effettuate delle analisi monografiche per regione con riferimento alla Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Si ricorda che il SISTAN rappresenta la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

¹⁵⁶ Si veda http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_monografie.asp.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>

XVI legislatura

A.S. 1117:

**"Delega al Governo in materia di
federalismo fiscale, in attuazione
dell'articolo 119 della Costituzione"**

Novembre 2008
n. 8



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
CAPO I (CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO)	2
<i>Articolo 1 (Ambito d'intervento).....</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 2 (Oggetto e finalità)</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 3 (Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 4 (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica).....</i>	<i>6</i>
CAPO II RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI.....	8
<i>Articolo 5 (Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 6 (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 7 (Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)</i>	<i>24</i>
<i>Articolo 8 (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni).....</i>	<i>27</i>
CAPO III (FINANZA DEGLI ENTI LOCALI).....	30
<i>Articolo 9 (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane).....</i>	<i>30</i>
<i>Articolo 10 (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali).....</i>	<i>32</i>
<i>Articolo 11 (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali).....</i>	<i>34</i>
CAPO IV (FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE)	37
<i>Articolo 12 (Finanziamento delle città metropolitane).....</i>	<i>37</i>
<i>Articolo 13 (Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)</i>	<i>38</i>
CAPO V (INTERVENTI SPECIALI).....	39
<i>Articolo 14 (Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione).....</i>	<i>39</i>
CAPO VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO.....	40
<i>Articolo 15 (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo).....</i>	<i>40</i>

CAPO VII PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI	43
<i>Articolo 16 (Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni)</i>	<i>43</i>
CAPO VIII NORME TRANSITORIE E FINALI	45
<i>Articolo 17 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)</i>	<i>45</i>
<i>Articolo 18 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali).....</i>	<i>47</i>
<i>Articolo 19 (Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)</i>	<i>50</i>
CAPO IX (OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME).....	51
<i>Articolo 20 (Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)</i>	<i>51</i>
CAPO X (SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI)	53
<i>Articolo 21 (Salvaguardia finanziaria)</i>	<i>53</i>

PREMESSA

Il presente documento effettua una disamina del testo dell'A.S. 1117 con riferimento al consueto canone della conformità dell'art. 81 della Costituzione, come pure però con riferimento a profili finanziari più ampi.

Il testo è accompagnato da una relazione tecnica, ma quest'ultima prende in considerazione i soli oneri connessi agli articoli 3 e 4.

La presente trattazione intende pertanto, anche sulla scorta dell'ampio dibattito dottrinale in corso, offrire alcuni elementi di esame dei profili finanziari del testo, avuto particolare riguardo, come è ovvio, alla sua coerenza con i dettami costituzionali nella materia, pur partendo dall'assunto che solo in sede di esame degli schemi di decreti legislativi potranno essere valutati più in concreto gli aspetti finanziari del provvedimento.

CAPO I
(CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO
FINANZIARIO)

Articolo 1
(Ambito d'intervento)

La disposizione elenca sinteticamente gli ambiti di intervento del presente disegno di legge, che costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ed è finalizzato ad assicurare autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e regioni.

La RT non si occupa della norma.

Le osservazioni in merito sono sviluppate a proposito dei successivi articoli.

Articolo 2
(Oggetto e finalità)

Il comma 1 delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del presente disegno di legge, uno o più decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione per assicurare l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, città metropolitane e regioni.

Il comma 2 indica i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega. Tra gli altri si prevedono:

autonomia e responsabilizzazione di tutti i livelli di governo; attribuzione di risorse alle regioni e agli enti locali secondo il principio della territorialità e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; superamento graduale della spesa storica a favore del fabbisogno standard (per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane) e della perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni); esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto; tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio; previsione che la legge regionale può istituire tributi regionali e locali e determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare; facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali; esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; previsione di modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e accesso diretto alle anagrafi e alle altre banche dati utili per le attività di gestione dei tributi; meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi e sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari e per la mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni o esercizio delle funzioni fondamentali; previsione di una adeguata flessibilità fiscale su più tributi con base imponibile stabile e distribuita uniformemente sul territorio nazionale in modo tale da consentire a tutte le regioni e gli enti locali di finanziare il livello della spesa non riconducibile ai livelli essenziali e

alle funzioni fondamentali; coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale; riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla maggiore autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento.

Il comma 3 delinea l'iter degli schemi di decreto delegato al fine della loro emanazione.

Il comma 4 prevede una attività collaborativa tra i diversi livelli di governo per l'emanazione dei decreti legislativi.

Il comma 5 consente l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, essendo la maggior parte dei principi e criteri direttivi indicati dal comma 2 sviluppati nei successivi articoli del disegno di legge, si rinvia alle osservazioni ivi formulate.

In questa sede occorre rilevare, a livello generale, che il provvedimento in oggetto provvede ad individuare le linee-guida per l'attribuzione di risorse autonome in favore delle autonomie sub-centrali senza però definire in misura precisa le funzioni che, a legislazione vigente, tali risorse sono destinate a finanziare. Si tratta di un punto che merita un approfondimento, potendosi ritenere logicamente che dovrebbero essere le risorse a seguire le funzioni e non viceversa, in maniera tale da poter calibrare l'entità del

finanziamento in base agli effettivi compiti svolti dagli enti in questione¹.

In merito alla lettera m), ove si prevede la definizione delle modalità che assicurino l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati, andrebbe chiarito se non si possano determinare oneri a carico della SOGEI S.p.A., società interamente partecipata dallo Stato.

Articolo 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

Il comma 1 istituisce una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

Il comma 2 attribuisce alla Commissione competenza in materia di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario degli enti territoriali.

Il comma 3 attribuisce alla Commissione il compito di adottare la disciplina procedurale dei propri lavori.

Il comma 4 dispone la cessazione della Commissione in corrispondenza dell'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

¹ Cfr., in proposito, la Nota di lettura n. 57, XV legislatura, di questo Servizio.

La RT conferma che gli oneri derivanti dall'istituzione e funzionamento della Commissione sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati nella Commissione stessa. Provvedendosi con gli ordinari stanziamenti di bilancio, quindi, non appaiono necessari ulteriori stanziamenti per fare fronte al funzionamento della Commissione e ove necessario e nei limiti delle disponibilità, saranno utilizzati gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali.

Al riguardo, si osserva che gli oneri posti a carico dei soggetti istituzionali rappresentati, oltre a quelli direttamente connessi alla partecipazione alle sedute della Commissione (missione, vitto, alloggio, diaria), sembrano ravvisabili in quelli per l'individuazione e funzionamento di una sede di riunione e delle connesse risorse strumentali e umane necessarie. Sul punto, atteso che l'istituzione e il funzionamento della Commissione rappresentano una nuova previsione legislativa, andrebbero chiarite le risorse presenti a legislazione vigente destinabili allo scopo e l'eventuale criterio di ripartizione delle spese ritenute comuni e non direttamente riferibili ai soggetti istituzionali coinvolti.

Articolo 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

La norma prevede che nell'ambito della delega sia istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

costituita da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Tra l'altro la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, alla determinazione delle procedure per l'accertamento degli eventuali scostamenti dai suddetti obiettivi, alla promozione dell'attivazione degli interventi per il rispetto di tali obiettivi e vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità e sul rispetto dei meccanismi sanzionatori. Inoltre la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo e ne verifica l'applicazione, assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali e della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie. Infine la Conferenza propone al Governo gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi di lavoro pubblico e di gestione del personale.

La RT afferma che agli oneri derivanti dalla norma si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio. In particolare, non appaiono necessari ulteriori stanziamenti per fare fronte al funzionamento della Conferenza e ove necessario e nei limiti delle disponibilità, saranno utilizzati gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali

Al riguardo, nel ribadire quanto già osservato al precedente articolo 3 e nel segnalare l'assenza di una previsione circa la titolarità degli eventuali oneri discendenti dalla norma, andrebbero fornite maggiori delucidazioni circa i soggetti istituzionali cui attribuire gli eventuali oneri e le risorse destinate allo scopo.

CAPO II
RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Articolo 5

*(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle
compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)*

Le norme stabiliscono che le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in grado di finanziare - come specificato dalla **lettera a)** - le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente.

In particolare, la **lettera b)** distingue, ma indicandoli come "tributi propri derivati", il novero dei prelievi fiscali istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, dalle aliquote riservate alle regioni a valere di base imponibili erariali (cd. compartecipazione) ed i tributi propri, disciplinati autonomamente dalle regioni in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

La **lettera c)** prevede che, per una parte "rilevante" dei tributi di cui al numero 1 e 2, le regioni possano modificare le aliquote e disciplinare detrazioni esenzioni etc., nei limiti stabiliti dalla legislazione statale.

La **lettera d)** definisce i parametri metodologici da applicarsi al principio di territorialità dei tributi, sia per l'attribuzione alle regioni del gettito istituito con legge dello Stato che nella compartecipazione delle medesime ai tributi erariali.

La **lettera e)** stabilisce infine che il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Al riguardo, va anzitutto segnalato che la stessa relazione illustrativa indica nel principio della "territorialità" nell'attribuzione dei gettiti alle regioni uno dei profili salienti del nuovo impianto di federalismo fiscale, dal momento che solo attraverso tale transizione sarebbe possibile sviluppare, sia a livello regionale che locale, un'ordinata responsabilizzazione degli enti nella gestione dei bilanci e la stessa possibilità di adottare di politiche economiche differenziate secondo le proprie esigenze.

Il principio della territorialità nella attribuzione dei gettiti, sia per la componente derivata dai tributi erariali di cui alla lettera *b)*, punti 1) e 2), che per quella della fiscalità propria di cui al punto 3), è assicurato che si svolga nella garanzia di una contestuale riduzione della imposizione fiscale statale.

Dal punto di vista della tecnica normativa, appare evidente che l'articolo in esame si limita ad individuare l'ambito dell'esercizio dell'autonoma potestà tributaria da parte delle regioni, non andando oltre la definizione dei criteri e parametri entro cui essa dovrà esercitarsi; pertanto, un esame dei profili finanziari non potrà che essere effettuato che in sede di decreti delegati.

Tale ambito definisce pertanto il campo in cui potrà concretamente svolgersi l'autonomia legislativa regionale in tema di istituzione di "tributi propri", là dove la lettera *b)*, punto 3), prevede

che le regioni potranno istituire con legge tali tributi, ma solo in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale².

La questione può rivestire interesse dal momento che l'ambito entro cui le regioni potranno concretamente porre in esercizio il proprio autonomo potere di imposizione dei tributi costituirà, in qualche misura, anche lo spazio entro cui esse potranno concretamente operare le proprie scelte di politica fiscale, in ragione di specifici obiettivi di intervento nell'ambito delle funzioni "altre", rispetto a quelle interamente "perequate" ai fabbisogni *standard*, indicate espressamente dal successivo articolo 6, lettera a), punto 1), al quale si fa rinvio.

Un argomento ulteriore è costituito, in proposito, dalla specificazione, indicata dalla norma, che tutte le risorse regionali, sia quelle derivate dai tributi erariali che quelle proprie, saranno senza vincolo di destinazione (lettera e)), ivi significandosi che l'ambito di riferimento della autonomia impositiva non si accompagna alla apposizione di un vincolo formale alla destinazione dei tributi.

Sul punto appare evidente che, in assenza di elementi quantitativi, che siano idonei a far luce sulla gamma di funzioni e spese che dovranno essere coperte nel nuovo impianto finanziario con le sole leve della autonomia tributaria regionale, le cui coordinate

² Si veda, in proposito, quanto affermato dalla Consulta nella sent. n. 296 del 2003: "*...La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale. Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta – come la stessa Avvocatura sembra erroneamente ritenere – oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)...*"

sono tracciate indicate all'articolo 6, lettera a), punto 2), sarebbe opportuno un approfondimento in ordine alla portata delle spese in questione indicandone l'ammontare medio e di comparto.

Articolo 6

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

L'articolo si compone di un solo comma.

La lettera a), richiamandosi all'articolo 117, comma terzo e quarto, della Costituzione, prevede la classificazione delle spese connesse a materia di competenza legislativa, ivi specificandosi, al punto 1), che tali sono anzitutto le spese riconducibili al vincolo di cui alla lettera m), secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, assistenza e istruzione;

La lettera b) prevede che, con riferimento alle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni e fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

La lettera d), stabilisce che le spese di cui alla lettera a), numero 1), siano finanziate con il gettito dei tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, ovvero dagli altri strumenti di compartecipazione regionale ai tributi erariali e, ove necessario, con quote specifiche del fondo perequativo in modo da garantire il finanziamento integrale in ciascuna regione;

La lettera g) le modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a*), numero 1), siano determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, secondo le coordinate indicate alla lettera *b*); in almeno una regione; prevedendo che per le regioni che non raggiungano la copertura dei relativi fabbisogni con gli strumenti della autonomia tributarie, operi la perequazione col fondo indicato all'articolo 7.

Al riguardo, in via preliminare, si osserva che gli aspetti salienti contenuti nella delega, che concretizzano scelte fondamentali inerenti all'esercizio delle competenze legislative ed alla individuazione degli idonei mezzi posti a copertura, riguardano nell'ordine: 1) l'individuazione delle funzioni su cui si ritiene sussistere un livello essenziale su cui opera la copertura integrale; 2) le modalità di determinazione dei corrispondenti fabbisogni di spesa da finanziare; 3) le modalità di finanziamento e la disciplina del fondo perequativo.

A) Spese riconducibili all'articolo 117, comma 2, lettera m)

Sul primo aspetto, il disegno di legge include, esplicitamente, citandole, la funzioni di spesa della sanità, della assistenza sociale e dell'istruzione, indicate dal comma 1, lettera *a*), al punto 1) come riconducibili al vincolo indicato dall'articolo 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione, per cui si impone che siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale, in termini

uniformi, in quanto concernenti prestazioni connesse ai fondamentali diritti civili e sociali di cittadinanza.

Un primo problema di attuazione della delega, fermo restando il tema delle modalità di costruzione dei fabbisogni calcolati ai costi *standard* di cui si tratterà in seguito, è pertanto individuabile nella necessità di definire gli ambiti di attività che rientrano nella definizione di detti comparti di spesa, con riferimento ai servizi e alle prestazioni che ne qualificano giuridicamente il contenuto.

Tale aspetto costituisce un profilo cruciale del modello organizzativo delle competenze tra livelli di governo, anche considerato che, per alcune delle funzioni ivi indicate alla lettera a), n. 1), la materiale produzione dei servizi è effettuata da parte degli enti locali (si pensi all'assistenza sociale, la cui competenza diretta ricade sui Comuni) e che, per detti enti, l'articolo 11 individua anche un ruolo delle regioni, valutando i diversi fabbisogni che emergono tra gli enti locali che insistono sul proprio territorio.

La lettera b) definisce, invece, le coordinate metodologiche per la misura dei fabbisogni di spesa corrispondenti a queste funzioni - da considerare, pertanto, valida ai fini dell'accesso alla perequazione - che viene indicata non sulla base della spesa "storica", ma con riferimento alla nozione di costo *standard*.

Ai fini della puntuale definizione dei parametri per la stima dei costi *standard*, la norma richiamata specifica inoltre che l'erogazione delle prestazioni essenziali deve però avvenire in condizioni che assicurino comunque la "efficienza ed appropriatezza" su tutto il territorio nazionale.

In tal modo, dal punto di vista del metodo, il contenuto della norma è quello di affermare il principio secondo cui gli enti hanno il diritto alla perequazione, qualora le risorse regionali di cui alla successiva lettera *d*) si rivelino insufficienti ad assicurare la copertura dei servizi di cui trattasi, ad un livello minimo ritenuto essenziale. L'affermazione di tale diritto viene però ancorata al rispetto del costo *standard* della prestazione, secondo le coordinate fornite dai due citati parametri della appropriatezza e dell'efficienza.

Nel complesso, sembrerebbe pertanto che il superamento del criterio della spesa "storica" opererà solo in seguito ad analisi di tipo aziendalistico in ordine ai processi di produzione dei servizi ovvero in base a valutazioni di tipo macroeconomico riferite a dati monetari su singole realtà territoriali. Tale analisi andrà effettuata, evidentemente, in sede di attuazione della delega in modo tale da individuare le coordinate tecniche per la definizione dei criteri di efficienza (economica) e della appropriatezza (tecnico-strumentale) delle prestazioni: costituendo, al tempo stesso, la definizione di tali indicatori, un passaggio determinante per determinare, poi, la misura dell'eventuale intervento perequativo in caso di "incapacità" fiscale dei territori.

Trattandosi comunque di un punto di assoluta rilevanza nell'architettura dell'intervento, appare necessario un supplemento di informazione in ordine alla nozione di *costo standard* e quindi anche sulle modalità del suo computo³.

³ In proposito, ad un primo esame, in merito alla nozione di costo *standard*, occorre segnalare che un tentativo di razionalizzazione nella definizione dei costi di produzione, con efficacia vincolante nella definizione dei fabbisogni di spesa di previsione per gli enti, è stato condotto con l'adozione dei D.R.G. secondo una tecnica adottata negli U.S.A., per la definizione dei fabbisogni sanitari relativi alle prestazioni che richiedono ricoveri ospedalieri. In particolare, il D.M. 14 dicembre 1994, nel fornire le

In ogni caso, all'articolo 7, lettera *e*), si prevede espressamente che per le regioni che, in base ai criteri di cui alle lettere *d*) e *g*) dell'articolo in esame, sia stata indicata la quota della compartecipazione ai tributi, teoricamente idonea a finanziare integralmente i servizi essenziali, sarà comunque assicurata la copertura di eventuali differenziali di oneri tra quanto certificato nei dati di previsione e quanto invece sarà risultato a consuntivo, a ragione, evidentemente, di "errori" nelle stime⁴.

Dal punto di vista sistematico, almeno per i profili concernenti le prestazioni ed i servizi essenziali di cui alla lettera *a*), punto 1), l'architettura delineata appare pertanto evidentemente protesa a dare attuazione al principio della autonomia finanziaria delle regioni nei termini di cui all'articolo 119 della Costituzione, ivi conformandosi al principio della uniformità dei servizi essenziali (garanzia del finanziamento dei fabbisogni, sia pure al *costo standard*), ma tenendo conto della effettiva capacità fiscale delle regioni rispetto alle competenze attribuite ai sensi dell'articolo 117.

In tal senso il testo in esame, per la parte in commento, appare pertanto sostanzialmente in linea con gli indirizzi più volte ribaditi negli ultimi anni da parte della Corte Costituzionale, in cui si è sempre segnalata l'esigenza di dare attuazione all'autonomia finanziaria delle

coordinate metodologiche della definizione di corretto valore *standard*, prescrive che le tariffe associate ai citati D.R.G. dovessero essere fissate sulla base del costo *standard* di produzione e dei costi generali per la produzione del servizio, in quota percentuale rispetto ai costi standard. Ogni D.R.G., individuato per singola prestazione sanitaria, in aggiunta alla degenza media, ha un altro importante indicatore caratteristico che è il cd. "peso relativo". Questo indica la quantità di risorse assorbite da un D.R.G. rispetto al paziente "medio". In altre parole, un peso relativo superiore all'unità comporta un maggior assorbimento di risorse (e di spesa) e pertanto tariffe relativamente superiori per il calcolo rispetto al valore standard.

⁴ Altra disposizione di chiusura, è quella di cui all'articolo 17, lett. d), laddove si riconosce alle regioni, in sede di prima applicazione, la copertura del differenziale "certificato", tra dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g).

regioni, tenendo conto della loro effettiva capacità a far fronte alle competenze assegnate dall'articolo 117 del nuovo titolo V (in sostanza, in attuazione del quarto comma dell'articolo 119, laddove è stabilito che l'autonomia finanziaria delle regioni deve comunque assicurare loro gli strumenti idonei a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite")⁵.

Un profilo da approfondire, inerente l'inquadramento dei criteri e parametri più idonei alla quantificazione finanziaria delle necessità di spesa su cui opera la perequazione integrale correlata ai livelli essenziali, sia pure in versione *standard*, emerge poi dal coordinamento del dispositivo indicato dall'articolo 6, lettera b), laddove la norma ivi riportata fa riferimento alla definizione dei fabbisogni in base ai soli *costi standard*, con l'indicazione di cui all'articolo 7, lettera c), n. 1), laddove, invece, è stabilito che il fondo di perequazione dovrà assicurare comunque l'integrale copertura delle spese corrispondenti al *fabbisogno standard* per i livelli essenziali delle prestazioni.

Le due indicazioni, ancorché strettamente correlate, sembrano infatti fare riferimento a due questioni rilevanti ma che dovrebbero

⁵ In particolare, si segnalano le indicazioni della Corte Costituzionale riportate nella sentenza n. 37/2004 laddove si legge che "*le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti autonomi", indirizzo poi ribadito nella sentenza n. 320/2004, dove si riferisce che "*la definizione dell'ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, deve essere ancora operata, ma dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle regioni di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"* (art. 119, quarto comma, Cost.)." In tale ultimo pronunciamento, in un altro passaggio, richiamandosi alla precedente sentenza n. 37 dello stesso anno, la Corte si sofferma sull'impianto del federalismo fiscale a "venire", affermando che "*il processo di attuazione dell'articolo 119 esige necessariamente l'intervento del legislatore statale che, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed Enti locali*" CORTE COSTITUZIONALE, Sentenze n. 37 del 26 gennaio 2004 e n. 320 del 5 novembre 2004.

logicamente essere distinte: *a)* all'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, la norma appare riferirsi ai criteri per la definizione "contabile" dei costi dei servizi essenziali, in una prospettiva di appropriatezza ed efficienza nella produzione degli stessi; *b)* all'articolo 7, lettera *c)*, n. 1), la norma pone pur riferimento alla spesa, ma corrispondente ai fabbisogni *standard*, per cui si pone il problema della individuazione dei criteri più idonei a quantificare le unità di servizio ipotizzabili in un anno (c.d. *output*), in base alla struttura socio-economica e demografica dei bacini di utenza regionali, sulla cui base occorre procedere alla definizione dei costi *standard* di produzione dei servizi e, quindi, alla estrapolazione dei fabbisogni di spesa complessivi *ex ante*, espressi in termini *standard*.

In merito, si segnala che l'articolo 6, lettera *g)*, stabilisce espressamente che la definizione degli strumenti della fiscalità derivata (compartecipazione ai tributi erariali), per le regioni, dovrà essere fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in almeno una regione, fermo restando l'accesso alla perequazione per tutte le altre.

Appare pertanto chiaro che, per i servizi essenziali indicati all'articolo 6, lettera *a)*, n. 1) occorrerà prendere in considerazione, prima ancora dei criteri atti a quantificare i costi *standard* per le singole prestazioni - secondo le coordinate indicate dall'articolo 6, lettera *b)* (*efficienza e appropriatezza*) - l'esigenza di definire una gamma di criteri e parametri che sia idonea alla stima dei fabbisogni di servizio (unità di *output*) per i livelli essenziali, sulla base delle relative caratteristiche sociali e demografiche dei bacini di utenza, che

siano scientificamente fondati (ad es., per il diritto alla salute, la morbilità in determinate patologie, dovuta alle condizioni climatiche di ogni regione etc.) per la previsione dei fabbisogni annuali in sanità, istruzione e assistenza sociale di una data regione.

Va da sé che, trattandosi di profili che incidono decisivamente sulla stima *ex ante* dei fabbisogni di spesa, il processo di definizione dei parametri idonei al calcolo dei fabbisogni *tout court* dovrebbe auspicabilmente rispondere alla più ampia trasparenza, ponendosi alla base della definizione della base "quantitativa" (il numero delle prestazioni, per un dato bacino di utenza con determinate caratteristiche) su cui poi operare la stima dei costi *standard*, dal momento che la stessa lettera b) dell'articolo 6 avverte che la produzione dei servizi garantiti dalla perequazione dovrà essere in regime di "appropriatezza".

In definitiva, andrebbero pertanto sin d'ora chiariti i termini della nozione di fabbisogno *standard* a cui si fa riferimento all'articolo 7, lettera c), n. 1), in ipotesi individuando gli indicatori presumibilmente intesi a definire la necessità in termini di unità di servizio per una data regione e quindi dei relativi riferimenti (es. dati relativi alla mobilità e alla composizione demografica per la sanità, ai parametri demografici per la scuola, a quelli socio economici per l'assistenza sociale).

Per quanto concerne, poi, la tecnica di calcolo adottata nella perequazione sui "fabbisogni" calcolati al costo *standard* di cui alle lettere d) e g), il testo in esame vede le spese relative ai livelli essenziali di servizio, finanziate, in linea teorica, solo con tributi propri regionali, compartecipazioni all'Irpef e all'Iva, e, solo qualora

questi non si rivelino sufficienti, con trasferimenti dal fondo perequativo indicato dall'articolo 7, e gestito dallo Stato⁶.

Passando poi ad una prospettiva di analisi "dinamica", alcuni spunti di riflessione emergono dalla considerazione dell'evoluzione nel tempo del sistema di perequazione e finanziamento così come rappresentato, dal momento che, come è evidente, il gettito dei tributi e gli stessi fabbisogni di spesa non evolvono nello stesso modo, essendo correlati a fattori causali evidentemente diversi.

In tal senso, aldilà della norma indicata dall'articolo 7, comma 1, lettera e), e della norma analoga, valida in sede di prima applicazione del sistema, indicata all'articolo 17, lettera d), si osserva che il fattore temporale potrà determinare problematicità applicative anche nella "manutenzione" dei dati a base dell'impianto per le variazioni che interverranno sui fattori determinanti il nuovo impianto (capacità fiscali, costi *standard*, aliquote).

Sul punto, si segnala che anche l'articolo 15, comma 1, lettera a), prevede che i decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, siano adottati attenendosi alla garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante, prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

⁶ Nello specifico, a garanzia del funzionamento del meccanismo, il dispositivo della lettera g) stabilisce che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni saranno determinate al livello "minimo" sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei fabbisogni in almeno una regione, mentre, per le regioni che non risulteranno comunque autosufficienti, si provvederà con un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'Iva, che consentirà di finanziare integralmente i loro fabbisogni. Và da sé che l'individuazione di questo paniere di aliquote, se soddisferà la corrispondenza tributi tra capacità fiscale e fabbisogni in una regione, porrà le altre regioni in una posizione più favorita, ovvero, nella necessità di dover ricorrere al fondo di perequazione.

La quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è, infatti, ai sensi dell'articolo 7, lett. c), punto 1), commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri), è però suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del PIL e del livello dei prezzi, mentre l'altra (il costo *standardizzato* delle funzioni) non presenta analoga caratteristica, per cui, andrebbe chiarito se, in assenza di un meccanismo di aggiornamento automatico, le risorse assegnate a ciascuna Regione sul fondo perequativo siano destinate a ridursi.

A tale proposito si segnala comunque che a fronte di questo possibile esito il disegno di legge prescrive, all'articolo 8, lettera d), una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione.

Sempre a tale proposito si segnala che l'articolo 17, comma 1, lett. a) e b), prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime solo dopo l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7 e che l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 debba avvenire a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile.

B) Spese non riconducibili all'articolo 117, secondo comma, lettera m)

La lettera a), n. 2) e n. 3), prevede, nell'ambito della classificazione delle spese regionali connesse a materie di propria competenza legislativa, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo e quarto, della Costituzione, quelle relative a tutte le funzioni non associabili all'esercizio dei cd. "diritti di cittadinanza";

La lettera f) prevede la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), n. 1) e 2).

La lettera h) prevede che oggetto della delega sia anche la definizione delle modalità, tale per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali di cui alla lettera a) n. 2, sia sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF, per cui il nuovo valore dell'aliquota dovrà essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

Al riguardo, occorre anzitutto segnalare che la relazione illustrativa riferisce che, per i fabbisogni di spesa non correlati ai servizi riconducibili all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, il concetto di fabbisogno *standard* è sostanzialmente inapplicabile, poiché non sussisterebbero le preoccupazioni che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. La relazione medesima afferma che la perequazione per tali servizi può addirittura essere controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali, conseguendone

che per tale ambito possono legittimamente applicarsi modelli di perequazione "meno pervasivi".

Per le funzioni in esame, indicate dalla lettera *a*), numero 2, la lettera *h*) stabilisce che tutti i trasferimenti statali, che attualmente sono destinati al finanziamento di funzioni non comprese nella perequazione sui fabbisogni, siano sostituiti dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF.

Il gettito dell'addizionale verrebbe poi perequato attraverso il fondo previsto all'articolo 7, lettera *a*), in modo che ne risultino ridotte le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al livello medio nazionale (art. 7, lettera *b*). In tal senso, si prevede, esplicitamente, anche una correzione a favore delle regioni più piccole (art. 7, lett. *f*), n. 3).

Sul piano tecnico, per la copertura delle funzioni in esame, la citata lettera *h*) riconosce alle regioni un'addizionale IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito, su base nazionale, corrispondente necessariamente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione.

In favore delle regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, ad oggi non sono comunque in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato, è previsto dal successivo articolo 7, lett. *b*) ed *f*) n. 2) l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente "ridurre" le differenze di gettito senza alterarne l'ordine.

La perequazione a favore delle regioni per tali fabbisogni è pertanto connessa alla minore "capacità fiscale" per abitante, ponendosi così le condizioni per una differenziazione tra le regioni dei livelli di servizio relativi, sia pure limitatamente alle funzioni non associate a livelli essenziali delle prestazioni⁷.

Tra l'altro, è da segnalare che non esistono attualmente trasferimenti finanziari dello Stato che siano appositamente destinati a finanziare queste funzioni (c.d. trasferimenti vincolati), per cui, non appare esistere un nesso evidente a legislazione vigente, tra gli attuali trasferimenti dello Stato e quanto necessario all'esercizio di tali funzioni da parte delle regioni, mancando un preciso termine di riferimento su cui commisurare l'addizionale IRPEF di cui alla lettera h)⁸.

Sul punto, si segnala che l'articolo 2, comma 2, lett. p) del disegno di legge prevede risorse ulteriori che dovrebbero derivare dai tributi propri, in ordine ai quali non si fornisce però indicazione quantitativa di aliquota *standard* ed omogenea su base nazionale ed, anzi, si lascia intendere che gli enti in questione possono ricavare il gettito sufficiente a finanziare le funzioni in esame mediante la

⁷ Si veda, in proposito, quanto affermato dalla Consulta nella sent. n. 370 del 2003: "...Il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e regioni..."

⁸ Sul punto, inoltre, si segnala che una parte consistente di queste funzioni non è attualmente finanziata dai trasferimenti statali, bensì dalle entrate tributarie regionali, per cui bisogna ritenere che lo stesso disegno di legge immagini che al finanziamento di queste funzioni siano destinate risorse ulteriori al gettito dell'addizionale IRPEF. Sul punto, non vi è un'indicazione quantitativa in ordine a queste risorse ulteriori; il disegno di legge, inoltre, non le collega al costo (*storico* o *standardizzato* che sia) delle funzioni.

“flessibilità fiscale” che consente loro di espandere la pressione fiscale nel proprio territorio.

Sul punto, l'articolo 17, comma 1, lett. c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, prevede che il sistema di finanziamento dovrà divergere solo progressivamente dal criterio della spesa "storica", a favore delle capacità fiscali, in un periodo indicato, al massimo, in cinque anni.

Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, è stabilito che lo Stato può attivare, a proprio carico, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata non superiore al periodo transitorio dianzi citato.

Articolo 7

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)

Il comma 1, lettera a), delega alla istituzione del fondo perequativo in favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, che verrà alimentato dal gettito derivante dalla compartecipazione al gettito IVA, relativamente alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), concernenti i diritti fondamentali di cittadinanza (articolo 117, lettera m), della Costituzione), in aggiunta ad una quota del gettito dell'aliquota media dell'addizionale regionale IRPEF, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese relative ai fabbisogni non legati all'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Il comma 1, lettera c), punto 1), stabilisce che l'esercizio della delega dovrà prevedere altresì le modalità per cui le risorse del fondo perequativo dovranno finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario relativo alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1 (117, lettera m, Cost.), secondo le modalità di stima indicate alla lettera b) del medesimo articolo 6, ed il gettito prodotto nell'esercizio dell'autonomia tributaria da parte delle regioni nonché dall'emersione di base imponibile imputabile al concorso regionale al contrasto all'evasione fiscale, in modo da assicurare la copertura dei fabbisogni secondo il criterio dei costi *standard*.

Il comma 1, lettera c), punto 2), lettere d) ed e), stabilisce che per la copertura dei fabbisogni ai costi standard delle funzioni di cui all'articolo 6, lettera a) punto 1), dovranno assicurare comunque l'integrale copertura dei fabbisogni e, per la regione in riferimento alla quale è stato individuato il livello minimo sufficiente dei tributi tale da assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni, sarà comunque garantita la copertura del differenziale tra dati revisionali certificati e l'effettivo gettito conseguito.

Al riguardo, la relazione illustrativa riferisce che il fondo perequativo sarà alimentato, per il livellamento ai fabbisogni *standard* di cui all'articolo 6, lettera a), punto 1), dal gettito derivante dall'IVA e che, comunque, esso dovrà essere in grado di coprire integralmente i costi per tali servizi, sia pure nei limiti *standard*.

Per le valutazioni concernenti i profili problematici di tale modello di perequazione si formula rinvio alle considerazioni riportate all'articolo 6, lettera *a*), n. 1).

Il comma 1, lettera *b*), stabilisce che l'applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali è volto alla riduzione delle differenze tra i territori, senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale).

Il comma 1, lettera *f*), prevede, ai punti 1)-3), che le regioni con maggiore capacità fiscale per abitante rispetto alla indicazione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h*), non partecipano alla ripartizione del fondo., prevedendone l'accesso solo alle regioni che presentino valori medi inferiori alla media nazionale.

Al riguardo, la relazione illustrativa si limita a riferire che il fondo perequativo per tali fabbisogni sarà alimentato dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. In ogni caso, ivi si specifica che la perequazione dovrà essere idonea a ridurre le differenze regionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale, tenendo in considerazione il fattore demografico, in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa.

Per le valutazioni concernenti i profili problematici di tale modello di perequazione si formula rinvio alle considerazioni riportate all'articolo 6, lettera *a*), n. 2).

Articolo 8

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)

Le norme stabiliscono che, con riferimento alle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, si provveda contestualmente alla cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, ivi compresi i costi di funzionamento e di personale, dal bilancio dello Stato (lettera a) e che, sul versante delle entrate, si operi la riduzione dei tributi erariali contestualmente alla attivazione degli strumenti della autonomia tributaria regionale di cui all'articolo 5, comma 1, lett. b), n. 1) e 2) (tributi regionali derivati da quelli erariali), in relazione al finanziamento dei fabbisogni legati alle prestazioni essenziali (indicati all'articolo 6, lettera a), n. 1)), e dell'addizionale regionale IRPEF, per il finanziamento dei servizi di cui all'articolo 6, lettera a), n. 2).

Al riguardo, premesso che la relazione illustrativa si limita a riferire del contenuto delle norme, si osserva che il dispositivo pone, implicitamente, il tema dei principi della *adeguatezza* e *contestualità* tra la riduzione degli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio dello Stato (lettera a), la conseguente riduzione dei tributi erariali (lettera b), e, nel contempo, l'attivazione delle funzioni trasferite da parte dallo Stato con gli strumenti della autonomia tributaria assegnati alle regioni, nei termini stabiliti dagli articoli 5 e 6, lettera h).

La norma indicata, alla lettera b), n. 1-2), opera una distinzione tra i cespiti d'entrata destinati espressamente al finanziamento dei servizi indicati all'articolo 6, lettera a), numero 1) – corrispondenti alle funzioni essenziali – a fronte dei cespiti destinati, invece, al finanziamento delle spese di cui all'articolo 6, lettera a), n. 2), il cui finanziamento trova copertura attraverso la fissazione dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito IRPEF come stabilito dall'articolo 6, lettera h).

In proposito, pur presumendo la corrispondenza tra l'ammontare dei fondi soppressi nel bilancio dello Stato (e la riduzione equivalente dei prelievi tributari erariali) ed i gettiti derivanti dagli strumenti tributari assegnati alle regioni, di modo che questi ultimi siano comunque idonei ad assicurare l'integrale copertura delle funzioni corrispondenti trasferite - tenuto, conto, peraltro, della apposita clausola di garanzia per la fase transitoria prevista all'articolo 17, lettera e), è chiaro che risulterà decisiva per il trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni ad invarianza d'oneri anche la corrispondenza "cronologica" tra l'attivazione delle funzioni di spesa assegnate alle regioni e gli strumenti di prelievo fiscale ad esse assegnati per la copertura.

Ad ogni modo, appare indubbio che, ferme restando le considerazioni metodologiche circa la compatibilità dei criteri contenuti nella delega con la disciplina finanziaria (indicata all'articolo 21), andrebbero forniti elementi idonei a comprovare l'equivalenza finanziaria delle grandezze finanziarie in questione. Ciò, sia con riguardo alle funzioni di spesa trasferite alle regioni, che per le risorse ivi indicate a copertura, distintamente per ciascun ambito di spesa.

Le norme contenute alle lettere c) e d) stabiliscono, rispettivamente, l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo della capacità fiscale, e la definizione delle modalità attraverso cui opererà la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento, per la copertura dei fabbisogni connessi ai servizi pubblici essenziali ai diritti di cittadinanza, nei termini indicati dal precedente articolo 6, lettera g).

Al riguardo, premesso che la relazione illustrativa si limita a riferire del contenuto delle norme, si segnala che ivi si stabilisce che i decreti delegati dovranno prevedere l'attivazione dell'aumento dell'aliquota di compartecipazione al gettito IVA, ovvero, della compartecipazione delle regioni al gettito IRPEF, ai fini del finanziamento del fondo perequativo (lettera c).

Inoltre, si stabilisce che gli stessi decreti delegati dovranno definire le procedure di verifica periodica circa la congruità dei tributi considerati per l'assegnazione delle risorse da destinare alle regioni per il finanziamento dei servizi "essenziali" di cui all'articolo 6, lettera g) (essenzialmente, i tributi "derivati" e il fondo perequativo).

Sul punto, si osserva che l'articolo 6, lettera g), nell'indicare i mezzi di copertura delle funzioni di spesa relative ai servizi di cui alla lettera a), n. 1) del medesimo articolo, pone espresso riferimento alla nozione di "pieno" finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, sia pure essi da valutare secondo i criteri indicati alla precedente lettera b).

Si rinvia per tali aspetti alle questioni connesse alla definizione dei fabbisogni di spesa, calcolati secondo criteri *standard*, e alle connesse problematiche di definizione dei criteri di accesso al fondo di perequazione, rilevate in commento degli articoli 6 e 7.

CAPO III **(FINANZA DEGLI ENTI LOCALI)**

Articolo 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)

La norma provvede a fissare alcuni principi e criteri direttivi, relativi al finanziamento delle funzioni di Comuni, Province, e città metropolitane, cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Le spese relative alle funzioni di tali enti sono suddivise in:

- a) spese per funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- b) spese relative ad altre funzioni;
- c) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Le spese per funzioni fondamentali sono finanziate integralmente in base al fabbisogno standard e tramite tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali (senza

vincolo di destinazione), addizionali a tali tributi e il fondo perequativo.

Le spese relative ad altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Il trasferimento di ulteriori funzioni deve assicurare al complesso degli enti l'integrale finanziamento di tali funzioni.

Inoltre è prevista la soppressione dei trasferimenti destinati al finanziamento delle spese relative a funzioni fondamentali e ad altre funzioni, esclusi quelli destinati a finanziare i fondi perequativi.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, appare rilevante, per una valutazione finanziaria del provvedimento, chiarire il criterio distintivo utilizzato per distinguere tra le funzioni fondamentali e le altre funzioni atteso che, come già accennato in ordine al finanziamento delle regioni, solo per le prime la norma prevede l'integrale finanziamento delle relative spese, sia pure basata sul fabbisogno *standard*, mentre per le seconde si delinea un finanziamento tramite il gettito dei tributi propri e il fondo perequativo, che però partecipa "a titolo di concorso" e comunque appare quantitativamente limitato al livello dei trasferimenti statali soppressi.

Si pone pertanto un'analoga esigenza conoscitiva in ordine ai criteri di definizione del fabbisogno *standard* cui sarà parametrato l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali. Appare evidente che dalle modalità di determinazione del fabbisogno

standard (su livelli minimi o sulla piena soddisfazione dei bisogni) discenderà l'entità del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali. In proposito, la norma si limita infatti a prevedere un finanziamento in base ai fabbisogni *standard* mediante un paniere di entrate.

Sempre relativamente alle funzioni fondamentali si evidenzia che un possibile problema potrebbe nascere dalla difficoltà degli enti di piccole dimensioni di poter sfruttare eventuali economie di scala nell'esercizio di tali funzioni. Tale problematica potrebbe essere oggetto di considerazione nel momento in cui dovranno essere assegnate le risorse idonee al finanziamento delle funzioni medesime.

Un'altra questione riguarda la sostenibilità delle funzioni attribuite a fronte della diversa dimensione, circostanza che può rendere difficile ipotizzare che la medesima funzione possa essere svolta indifferentemente da comuni di diverse dimensioni.

Articolo 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali)

La norma provvede a fissare alcuni principi e criteri direttivi, relativi al coordinamento e all'autonomia tributaria degli enti locali, cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Tra gli altri:

- la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, ne definisce i presupposti, i soggetti

passivi e le basi imponibili. Stabilisce inoltre le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

- previsione di un tributo di scopo comunale e provinciale per la realizzazione di un'opera pubblica o per il finanziamento di oneri derivanti da eventi particolari;
- previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni;
- previsione dell'istituzione da parte delle regioni di nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane;
- possibilità per gli enti locali di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti entro i limiti fissati dalle leggi e di introdurre agevolazioni;
- piena autonomia degli enti locali nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi al cittadino.

La RT non considera la norma.

La relazione illustrativa, relativamente alla possibilità delle regioni di istituire nuovi tributi comunali e provinciali, afferma che tale potere legislativo non dovrà insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale.

Al riguardo, al fine di apprezzare il quadro del sistema tributario degli enti locali, andrebbero fornite ulteriori delucidazioni circa il rapporto sussistente, nell'ambito del sistema delle fonti, tra la

legge statale⁹ e quella regionale, considerato che le due fonti, almeno in ipotesi, potrebbero simultaneamente intervenire per disciplinare il quadro tributario degli enti locali¹⁰. La previsione prospettata sembra inoltre mal conciliarsi con l'obiettivo indicato all'articolo 2, comma 2, lettera q), di semplificazione del sistema tributario e di riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

Inoltre, andrebbe meglio precisato come le due fonti legislative si pongano a fronte del principio del divieto di doppia imposizione dettato al precedente articolo 2, comma 2, lettera e).

Articolo 11

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

La norma, fissa alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega, relativamente all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.

In particolare:

- si istituiscono nel bilancio delle regioni due fondi, uno a favore dei Comuni e l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, con stanziamenti che concorrono al finanziamento delle funzioni da loro svolte. L'entità del fondo è commisurata

⁹ Peraltro, va segnalata la circostanza per cui, solo in questa ipotesi, si fa rinvio alla “legge statale” e non ai decreti legislativi per la disciplina in concreto dei tributi.

¹⁰ Le regioni sembrano in tal senso avere un doppio limite: l'intervento regionale da una parte è limitato dalle scelte che verranno preventivamente compiute dal legislatore statale e dall'altro è limitato dalle materie su cui i tributi regionali potranno agire (c.d. principio di continenza).

alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi ai sensi del precedente articolo 9 e le entrate spettanti ai Comuni e alle Province in base all'articolo 10 (tributi propri, compartecipazioni, addizionali) e tenendo presente il criterio del superamento della spesa storica;

- previsione delle modalità di aggiornamento periodico dell'entità dei fondi e di ridefinizione delle relative fonti di finanziamento;
- la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti tiene conto di un indicatore di fabbisogno finanziario¹¹ e di indicatori di fabbisogno di infrastrutture¹²;
- sono definite altresì alcune modalità per l'individuazione della spesa corrente standardizzata e delle entrate considerate ai fini della standardizzazione;
- viene assegnata alle regioni la facoltà di procedere a proprie valutazioni sulla spesa corrente standardizzata, sulle entrate standardizzate e a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture. In tal caso il riparto dei fondi avviene in base alle modalità individuate dalle singole regioni;
- si fissa un breve lasso di tempo (20 giorni) entro il quale le risorse del fondo perequativo per i Comuni e per le Province sono trasferite dalle regioni agli enti di

¹¹ L'indicatore è calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.

¹² Gli indicatori sono finalizzati al finanziamento della spesa in conto capitale e tengono conto dell'entità dei finanziamenti UE di carattere infrastrutturale e del vincolo di addizionalità cui sono soggetti gli enti locali.

competenza. In caso di mancata ottemperanza da parte della Regione lo Stato esercita il potere sostitutivo.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si osserva innanzitutto che i fondi perequativi in favore dei Comuni e delle Province sono istituiti nel bilancio della Regione di appartenenza e non direttamente nei bilanci degli enti locali. Questo, se da un lato facilita la ripartizione del fondo perequativo statale tra le regioni, dall'altra potrebbe creare difficoltà nell'assegnazione delle somme ai singoli enti e ciò nonostante la previsione normativa della eventuale sostituzione dello Stato alla Regione inadempiente. A tale proposito, andrebbe chiarito il ruolo delle regioni, chiarendo se la previsione sia suscettibile di consentire alle regioni di modulare l'erogazione delle risorse non in base alle esigenze degli enti destinatari, ma considerando le proprie disponibilità finanziarie. Va altresì considerata, in tale contesto, l'attribuzione alle regioni della facoltà di procedere a modifiche sui criteri di riparto agli enti delle somme in questione, atteso che ciò rende plausibile presumere che la variazione dei criteri di riparto possa determinare una assegnazione di risorse differente rispetto a quella determinata in maniera generale dallo Stato.

Passando al profilo "dinamico", e quindi con riferimento all'aggiornamento periodico dell'entità dei fondi e la ridefinizione delle relative fonti di finanziamento, si evidenzia che la norma di delega appare prevedere un mero meccanismo di periodico aggiornamento, non automatico.

Ulteriore riflessione va effettuata con riferimento all'entità dei fondi perequativi e al loro dimensionamento sul livello dei trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di Comuni e Province.

Con riferimento alla quota di risorse che spetterà a ciascun ente locale occorre osservare che il dimensionamento di tali risorse, cioè l'entità della compensazione, dipenderà dal modo in cui saranno costruiti l'indicatore di fabbisogno finanziario e gli indicatori di fabbisogno di infrastrutture. In proposito, il ddl in esame elenca una serie di criteri in base ai quali verranno determinati gli indicatori, per cui, allo stato, non è possibile effettuare alcuna valutazione quantitativa.

CAPO IV

(FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE)

Articolo 12

(Finanziamento delle città metropolitane)

Il comma 1 assicura il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane tramite l'attribuzione di tributi ed entrate proprie assegnate dalla legge statale che disciplina, altresì, la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali.

Il comma 2, nelle more dell'attuazione delle disposizioni del TUEL sulle aree metropolitane, prevede un finanziamento delle

funzioni dei Comuni capoluogo delle aree metropolitane in modo da garantire una ampia autonomia di entrata e di spesa.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, stante la genericità della disposizione e la indeterminatezza delle funzioni da attribuire a tali enti, non appare possibile effettuare una valutazione finanziaria della norma.

Articolo 13

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

Il comma 1 prevede la predisposizione di un decreto legislativo per disciplinare l'assegnazione di risorse, previamente determinate, alla città di Roma per lo specifico ruolo di capitale della Repubblica.

Il comma 2 assicura altresì alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

Il comma 3 nell'ambito della precedente delega attribuisce alla città di Roma, capitale della Repubblica, un proprio patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite, mediante trasferimento a titolo non oneroso di beni del patrimonio statale non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

Il comma 4 stabilisce che il decreto legislativo in esame, determini la decorrenza delle disposizioni di cui ai commi precedenti, a partire dalla data di entrata in vigore della legge recante la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo

comma, della Costituzione. In via transitoria il decreto legislativo assicura l'attribuzione di un contributo a Roma capitale.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, trattandosi della attribuzione di risorse aggiuntive, si fa rinvio alla disciplina complessiva degli effetti finanziari del ddl in esame, trattata in relazione al successivo articolo 21.

CAPO V **(INTERVENTI SPECIALI)**

Articolo 14

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

La norma, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, quinto comma, fissa alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Tra l'altro si segnala:

il finanziamento degli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119, tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamento dell'UE e cofinanziamenti nazionali;

la considerazione di specifiche realtà territoriali;

l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, non vi sono elementi di valutazione finanziaria in ordine ai primi due punti. Con riferimento invece alla c.d. "fiscalità di vantaggio", si tratta di una previsione che va necessariamente valutata alla luce degli orientamenti comunitari. In proposito, *a latere*, è appena il caso di rammentare che la giurisprudenza comunitaria in tema di aiuti di Stato¹³ ha dichiarato ammissibile la discriminazione (agevolazione) fiscale effettuata da un ente territoriale qualora ricorrano specifici requisiti soggettivi.

CAPO VI

COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Articolo 15

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo)

Le norme prevedono, rispettivamente, la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse pro capite prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare la

¹³ In particolare, in sintesi, è necessario che l'autorità che l'ha disposto abbia un elevato grado di autonomia istituzionale; lo Stato non deve aver partecipato al processo decisionale attraverso il quale si è giunti a quel regime fiscale (autonomia decisionale); le perdite di gettito per effetto delle agevolazioni da parte dell'ente territoriale non devono essere compensate con fonti dello Stato (autonomia finanziaria).

Tale ultimo requisito sembra corrispondere a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera i) del testo in esame, laddove si escludono gli interventi dello Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi degli altri livelli di governo. Un ulteriore chiarimento a tale posizione della Corte è giunto di recente da una ulteriore sentenza della stessa Corte di giustizia. In essa la Corte afferma tra l'altro che l'autonomia finanziaria non è lesa dalla presenza di trasferimenti da parte dello Stato a favore degli enti sub-statali.

Quest'ultimo chiarimento sembra valere ad escludere che la semplice presenza di trasferimenti perequativi possa di per sé determinare la qualificazione della misura agevolativa come aiuto di Stato.

E' invece necessario che non sussista una compensazione, cioè un nesso di causa-effetto tra le misure fiscali agevolative adottate a livello sub-statale e i trasferimenti specifici effettuati dallo Stato centrale. Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Terza Sezione) del 6 settembre 2006, causa C-88/03 e sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Terza Sezione) dell'11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a 434/06.

graduatoria nelle capacità fiscali e l'evoluzione a seguito della sua modifica per il mutamento dell'evoluzione de quadro economico territoriale (lett. *a*), il rispetto degli obiettivi di consuntivo, sia in termini di competenza che di cassa, per l'osservanza del patto di stabilità da parte di ciascuna Regione o ente locale (lett. *b*).

Al riguardo, premesso che si tratta di un principio rilevante in ordine alla chiarezza ed effettività della riforma, in questa sede, in particolare, è necessario condurre una prima riflessione sul ruolo che hanno le informazioni finanziarie sensibili per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sul punto occorre premettere che l'articolo 117 della Costituzione non indica tra le materie di competenza legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato, la disciplina contabile e dei bilanci degli enti decentrati e, in particolare, delle regioni, prevedendo, invece, la sola competenza concorrente in materia di "armonizzazione" dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 76/2000, la cui approvazione è seguita alla riforma del titolo V della Costituzione, ha provveduto a suo tempo a fissare nel dettaglio i principi e le regole a cui la legislazione contabile regionale deve attenersi nella classificazione delle spese di bilancio¹⁴.

¹⁴ In dettaglio, i suddetti principi prevedono, in primo luogo, una ripartizione delle spese in funzioni obiettivo, da individuarsi riguardo alla definizione delle politiche regionali di settore. Un bilancio strutturalmente semplificato, ai fini del voto delle Assemblee elettive, con l'accorpamento dei capitoli in unità previsionali di base costituenti, al tempo stesso, riferimento di aggregazione nelle funzioni obiettivo e per l'incrocio di queste con i centri di costo e di responsabilità delle regioni. Su questa base metodologica, sono state poi approvate da parte delle singole regioni, le leggi di contabilità regionale, una per ogni regione: di talché ad oggi, risultano tante impianti di classificazione,

Ora, è chiaro che, in un assetto di federalismo fiscale, aldilà dell'esigenza di armonizzazione dei principi dei bilanci pubblici sinora avvertita, occorre segnalare la necessità, da più parti evidenziata, di pervenire alla acquisizione di uno strumentario uniforme, almeno per comparto, che sia di per sé in grado di assicurare trasparenza e comparabilità ai dati finanziari, di preventivo e di consuntivo, ponendosi quale "infrastruttura" normativa, essenziale a garantire la effettiva conoscenza da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo di federalismo fiscale, delle situazioni finanziarie dei diversi livelli di governo¹⁵.

Sul punto, in riferimento, in questa sede, ai soli aspetti correlati alla disciplina contabile delle regioni, l'attuazione di tale principio di delega sembrerebbe pertanto rendere necessario l'avvio di una fase di uniformazione (e non più di *standardizzazione* sui principi) delle procedure finanziarie e della rilevazione e classificazione dei dati di bilancio, una riclassificazione unitaria delle poste contabili dei bilanci regionali, che ne consenta il raccordo immediato con la contabilità nazionale, atteso che tali passaggi costituiscono, in tale contesto, un presupposto tecnico da cui dipende l'asserita trasparenza dell'impianto di federalismo fiscale¹⁶.

quanti sono i bilanci regionali. Per di più, questi sono corredati anche dai rispettivi regolamenti regionali di contabilità, che ne disciplinano, ulteriormente differenziandone i criteri, gli specifici aspetti delle procedure finanziarie e di rilevazione.

¹⁵ Si segnala quanto in proposito riferito cfr. ISAE, Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117 "Federalismo fiscale", Senato della Repubblica, 13 novembre 2008.

¹⁶ La stessa Corte Costituzionale, pur limitatamente al profilo delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali ha, d'altra parte, espressamente riconosciuto la possibilità che il coordinamento finanziario possa richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio, di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica e di rilevazione informatica dei dati, purché i poteri in questione siano configurati in modo consono alle sfere di autonomia costituzionalmente garantite (Corte Cost. 376/2003).

Le norme contenute alle lettere c) e d) prevedono, rispettivamente, l'assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni, le quali possono adattarne le regole, con riferimento agli enti locali ricadenti nel proprio ambito territoriale (*lett. c*) e l'introduzione di un sistema premiante e sanzionatorio, in ragione dei risultati conseguiti da parte degli enti in relazione ai risultati programmati (*lettera d*).

Al riguardo, sarebbe opportuna, anche in questo caso, una valutazione degli effetti finanziari delle disposizioni in parola, in particolare con riferimento alla possibilità per le regioni previste alla lettera c), di adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, non essendo ivi prevista una clausola di invarianza finanziaria per gli obiettivi finanziari degli enti ricadenti nel territorio della regione.

CAPO VII

PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Articolo 16

(Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni)

La norma in esame attua l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, secondo il quale le regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni hanno un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Per l'attribuzione si rimanda a successivi decreti legislativi per i quali vengono enunciati i principi e criteri direttivi, quali il riferimento alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze effettivamente svolte dalle diverse regioni ed enti locali ai fini dell'attribuzione, il criterio della territorialità, il principio della concertazione in sede di Conferenza unificata per l'attribuzione dei beni a Comuni, Province, città metropolitane e regioni, nonché il principio dell'individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale non trasferibili.

Al riguardo, si evidenzia anzitutto che la scelta di attribuire il patrimonio a regioni ed enti locali in base alle loro dimensioni territoriali, alla capacità finanziaria ed alle funzioni svolte appare essere un criterio non sufficientemente definito e che, a seconda di come verrà interpretato nei decreti legislativi, potrebbe dare luogo a risultati diversi nella ripartizione del patrimonio tra i vari soggetti interessati.

Inoltre, poiché l'attribuzione dei beni deve avvenire, oltre che in base alle competenze effettivamente svolte, anche secondo il criterio della dimensione territoriale e della capacità finanziaria, è da verificare quanto l'assetto del patrimonio che si andrà a delineare troverà corrispondenza nella nuova dislocazione delle funzioni: in caso contrario, infatti, per alcuni enti potrebbe esservi il rischio di essere chiamati ad assolvere nuovi compiti senza una adeguata dotazione patrimoniale.

Più in generale, la portata della delega - essendo abbastanza ampia - appare suscettibile di ridefinire profondamente il patrimonio degli enti senza una precisa cognizione del prefigurabile esito finale dell'intervento. Sul punto, andrebbe apprezzata una definizione più puntuale dei criteri, considerato anche il rilievo che la questione assume sotto vari aspetti (ad esempio la possibilità per le autonomie locali di utilizzare i beni trasferiti a copertura di spese di investimento, oppure le problematiche legate alla manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare nonché ad una sua eventuale dismissione)¹⁷.

CAPO VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Articolo 17

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)

Le norme contenute alle lettere a), b) e c) stabiliscono, rispettivamente, che i criteri di computo del fondo perequativo di cui all'articolo 7 saranno operativi a regime solo dopo una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei

¹⁷ La necessità di una delimitazione più precisa degli ambiti entro i quali procedere nell'attribuzione del patrimonio alle autonomie locali appare importante anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale (n. 427 del 2004) che ha posto in luce come l'articolo 119, se prevede che regioni ed enti locali abbiano un patrimonio attribuito secondo i principi determinati dalla legge statale, non ha in realtà dettato alcuna regola per individuazione dei beni oggetto dell'attribuzione. Pertanto, sempre secondo la Corte, fino all'attuazione della norma costituzionale (ossia fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato) detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (e per esso dell'Agenzia del demanio), che incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale.

trasferimenti nelle regioni, espressi, come media del triennio 2006/2008 (lett. *a*), ai nuovi criteri, mentre la stessa determinazione dei suddetti criteri potrà essere operativa solo previo un processo di convergenza della spesa storica ai fabbisogni *standard* (lett. *b*).

Nel contempo, alla lettera *c*), si prevede che per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, lettera *m*), la convergenza del sistema di finanziamento dalla spesa sanitaria ai fabbisogni *standard* dovrà essere operativa in cinque anni. A tal fine, sempre che si presentino situazioni di eccezionale gravità, potrà essere previsto da parte dello Stato un intervento correttivo di natura compensativa al fine di realizzare tale convergenza nei termini stabiliti.

Al riguardo, con specifico riferimento alla lettera *b*), sarebbero opportuni chiarimenti sulla nozione e sui criteri attraverso cui operare nella individuazione nella nozione di fabbisogni *standard*.

In proposito, come rilevato in ordine all'articolo 6, andrebbero valutati separatamente il problema della individuazione dei determinanti della spesa, in particolare per quella sanitaria, dalle questioni metodologiche più direttamente attinenti ai criteri di determinazione contabile dei fattori necessari alla produzione dei servizi.

Le norme contenute alle lettere *d*) ed *e*) stabiliscono, rispettivamente, la garanzia per le regioni della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi indicato all'articolo 6, lettera *g*), e che si attui una verifica in sede di Conferenza Stato-regioni, affinché l'ammontare dei tributi

devoluti alle regioni, ai sensi dell'articolo 8, lett. *b)* e *c)* sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui alla lettera *a)* del medesimo articolo.

Al riguardo, si osserva che le norme disciplinano la fase transitoria della riforma, specificando che sia comunque assicurata, in una prima fase, la copertura del differenziale tra i dati di previsione e l'effettivo gettito per gli strumenti destinati al finanziamento dei servizi di cui all'articolo 6, lettera *a)* n. 1), e che l'ammontare relativo ai gettiti dei cespiti tributari devoluti dallo Stato alle regioni, corrisponda agli stanziamenti soppressi nel bilancio dello Stato, fermo restando un'apposita procedura di verifica da parte della Conferenza permanente Stato, regioni, Autonomie, circa il permanere di tale congruità rispetto alle funzioni già trasferite.

In proposito, si rinvia alle osservazioni formulate all'articolo 8 in merito alla congruità e contestualità del trasferimento di funzioni e risorse.

Articolo 18

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)

La norma, con riferimento alle norme transitorie per gli enti locali, fissa alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Tra l'altro si evidenziano i seguenti criteri:

- al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni e agli oneri derivanti dalla ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, provvedono lo Stato e le regioni con contestuale copertura finanziaria;
- la fase transitoria è regolamentata nel suo svolgimento in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese attinenti all'esercizio delle funzioni fondamentali e in un periodo di cinque anni per le altre funzioni. In attesa dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali il fabbisogno delle funzioni di Comuni e Province è finanziato in modo forfetario l'ottanta per cento di esse come fondamentali e il venti per cento come non fondamentali, tenendo altresì presente che per l'insieme delle funzioni fondamentali e non di Comuni e Province nella fase di avvio si intende l'insieme delle rispettive funzioni così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore del presente disegno di legge.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, con riferimento al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative assegnate nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni e agli oneri derivanti dalla

ridefinizione dei contenuti delle funzioni amministrative svolte appaiono auspicabili ulteriori informazioni circa l'effettivo impatto finanziario della misura. In particolare, andrebbe chiarito se in tale fase, oltre agli oneri propri delle funzioni da svolgere, si possano determinare ulteriori oneri aggiuntivi connessi all'attività straordinaria instaurata nella fase di transizione da un sistema ad un altro, fase che coinvolge diversi livelli di amministrazione e che può essere suscettibile di assorbire risorse ulteriori rispetto a quelle ordinariamente stanziare a legislazione vigente.

Si segnala inoltre che l'assenza di costi aggiuntivi è subordinata all'efficienza della fase di attribuzione delle funzioni e alla mancanza di sovrapposizioni fra livelli di governo nell'utilizzo dei fattori della produzione e delle risorse impiegate, che per tale motivo devono essere caratterizzate dalla massima mobilità territoriale e interistituzionale.

Relativamente al superamento della spesa storica per le funzioni fondamentali, l'indeterminatezza della fase di transizione rende a sua volta indefiniti i risvolti finanziari che la stessa produce. Infatti, l'assenza di limiti precisi a tale periodo può tradursi in un rinvio, *sine die*, della individuazione dei criteri della spesa storica con le connesse conseguenze finanziarie che tale eventualità comporta.

Con riferimento alla determinazione forfetaria delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni, si osserva che tale previsione rappresenta pur sempre una approssimazione e, in quanto tale, non rispecchia fedelmente i reali fabbisogni dei singoli enti. Il rischio in cui si potrebbe incorrere in questa fase è un finanziamento eccessivo in un aggregato di enti a scapito di un finanziamento insufficiente per

un altro aggregato. Ulteriore rischio potrebbe collegarsi alla circostanza che le funzioni fondamentali siano state determinate in una percentuale particolarmente elevata (ottanta per cento) e in quanto finanziate integralmente, potrebbero risultare particolarmente onerose per l'ente finanziatore o comunque vanificare, almeno nella fase transitoria, qualsiasi intento di superamento della spesa storica. Le risorse attribuite dovrebbero invece essere congrue a garantire un esercizio delle funzioni efficace e al tempo stesso evitare un sovradimensionamento di finanziamento per lo svolgimento delle medesime funzioni. Sul punto quindi appare utile un ulteriore approfondimento.

Articolo 19

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni)

La norma, relativamente al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, fissa i seguenti principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega:

previsione di forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali;

definizione delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, al fine di individuare i profili finanziari della disposizione, andrebbe chiarito se le forme di collaborazione fra i diversi interlocutori istituzionali comportino, come appare, la creazione di una apposita struttura.

CAPO IX
(OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER
LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE
AUTONOME)

Articolo 20
(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle
province autonome)

L'articolo 20 del disegno di legge in esame è espressamente dedicato al coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome (come recita la sua rubrica). Detto coordinamento viene realizzato chiamando tutte le regioni a statuto speciale e le Province autonome a concorrere tanto agli “obblighi posti dall’ordinamento comunitario” quanto agli “obiettivi di perequazione e solidarietà” Si tratta di obiettivi che, ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, rientrano nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato. La realizzazione di tali obblighi ed obiettivi viene demandata alle norme di attuazione degli statuti speciali, con modalità che prevedono anche l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale

e Province autonome, ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato.

Al riguardo, andrebbe anzitutto chiarito come si ponga l'onere derivante dall'assunzione di nuove funzioni statali rispetto all'attuale dotazione finanziaria che lo Stato mette a disposizione delle regioni a statuto speciale: in altri termini, considerato che la necessità di conseguire risparmi per il bilancio dello Stato non rende possibile l'attribuzione delle nuove funzioni con un aumento della dotazione finanziaria, resta da verificare se le nuove funzioni potranno essere attribuite lasciando inalterata, *coeteris paribus*, la suddetta dotazione oppure se l'attribuzione sia compatibile anche con una riduzione della dotazione.

La questione appare rilevante anche perché direttamente connessa agli obiettivi di perequazione e solidarietà enunciati al comma 1. Si tratta di verificare, in questo caso, se e in quale misura l'assunzione di nuove funzioni statali possa contribuire alla attuazione degli asseriti obiettivi di perequazione e solidarietà.

Tale aspetto pone la necessità di approfondire il tema della concreta misura del contributo che le regioni a statuto speciale saranno chiamate a fornire al disegno di perequazione, dal momento che non sono per esse stabilite regole o principi precisi, neanche per il periodo di transizione nel passaggio al nuovo regime.

CAPO X
(SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI)

Articolo 21
(Salvaguardia finanziaria)

Il comma 1 stabilisce che l'attuazione della delega dovrà comunque rendersi compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

Il comma 2 prevede che l'attuazione della delega dovrà assicurare che, a seguito della riduzione delle spese, si determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo (lettera *a*) e vi sia coerenza tra riordino delle funzioni e riallocazione delle risorse finanziarie e strumentali, ivi compreso il personale che dovrà essere trasferito, unitamente alle corrispondenti funzioni, all'ente destinatario dei compiti a seguito del riordino.

Il comma 3 stabilisce che l'attuazione ai fini della costituzione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 4) e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 4) si provveda avvalendosi degli ordinari stanziamenti di bilancio.

La RT si limita a ribadire che le uniche norme suscettibili di produrre oneri a carico del bilancio dello Stato sono quelle indicate agli articoli 3 e 4, per cui - conclude la RT, richiamandosi a alla clausola di invarianza indicata al comma 3 - a tale fine saranno utilizzati, nei limiti delle relative disponibilità, gli stanziamenti già

esistenti nei capitoli del bilancio a legislazione vigente, inerenti al funzionamento degli organi collegiali degli enti.

Al riguardo, riprendendo valutazioni metodologiche già formulate in passato¹⁸, premesso che il vincolo circa l'invarianza nella attuazione della delega potrà essere acclarato solo alla luce dell'esame delle relazioni tecniche di accompagnamento agli schemi di decreto legislativo attuativi della delega, la cui emanazione dovrà avvenire in ossequio ai principi e criteri direttivi indicati all'articolo 2, commi 2 e 3, emergono alcuni punti di interesse che meriterebbero un supplemento di riflessione.

In particolare, meritano un approfondimento, in quanto ripropongono alcuni problemi generali circa l'istituto delle deleghe legislative e i relativi vincoli, gli aspetti comunque riconducibili all'attuazione dell'obbligo di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Un primo aspetto da porre in rilievo è dunque l'indicazione riportata all'articolo 2, comma 2, lettera *u*), e ribadita al comma 2, lettera *a*) dell'articolo in esame, laddove è stabilito che il riassetto dovrà comunque determinare una riduzione complessiva del carico fiscale dei diversi livelli di governo.

Dal punto di vista della copertura, sulla base della prassi consolidata nell'esame di provvedimenti di delega con conseguenze finanziarie, si tratta quindi di verificare la coerenza dell'affermato vincolo con il principio di invarianza, tenendo conto, nella fattispecie, della circostanza che il disegno di legge delega associa la

¹⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, Elementi di documentazione n. 10, pagina 3

ricomposizione degli strumenti della autonomia impositiva, per ciascun livello di governo, con la nuova determinazione delle competenze all'esercizio delle funzioni pubbliche (di spesa), con particolare riferimento ad alcuni settori ad elevato impatto finanziario.

Da questo punto di vista occorre in particolare valutare se la delega stessa presenti una flessibilità in sé ragionevole dei principi e criteri direttivi, a partire dalla necessità di una copertura *ex ante*, che sarebbe esclusa solo in presenza di due requisiti:

1. una clausola di invarianza per il bilancio dello Stato e in generale per la finanza pubblica;

2. criteri espressamente flessibili di delega (in aumento dell'onere o in diminuzione: quindi, accanto a criteri di delega che determinano un onere, devono sussistere criteri di delega di segno opposto, che producano un miglioramento).

Un'analisi dell'articolo in esame sulla base di tale metodo porta a concludere che, pur in presenza di una clausola che prevede la compatibilità del riordino con i vincoli comunitari del patto di stabilità e crescita (lettera *a*) e che da esso dovrà comunque derivare un riduzione del carico fiscale, non afferma una esplicita invarianza degli oneri, se non limitatamente agli articoli 3 e 4, per i quali si prevede che i maggiori oneri si scontreranno comunque sui bilanci a legislazione vigente.

Posta in questi termini, la questione presenta un suo specifico profilo di criticità anche dal punto di vista procedurale, dal momento che la valutazione della neutralità finanziaria del riordino, e, anzi, addirittura, la sua virtuosità fiscale - tenuto conto che la lettera *a*) dell'articolo in esame pone espresso riferimento all'obiettivo della

riduzione delle spesa pubblica e della pressione fiscale, ai vari livelli di governo -, impongono di conferire certezza definitiva, sin dalla approvazione della legge delega, ai criteri da utilizzare allo scopo di definire poi tali grandezze¹⁹.

Sul punto, in particolare, per la pressione fiscale, atteso che i diversi prelievi tributari presentano connotati applicativi diversi, sia in ordine alla definizione delle basi imponibili prese a riferimento, che in relazione ai requisiti soggettivi dei soggetti percettori, andrebbero sino d'ora chiariti i profili tecnici della nozione di riduzione del carico fiscale per ciascun livello di governo, fornendo distinti elementi di definizione, per ogni tributo, alla luce delle previsioni di gettito per soggetto passivo d'imposta, formulate in relazione alla competenza di ciascun livello di governo²⁰.

In altri termini, l'affermazione di precisi obiettivi economici della riforma (la riduzione delle spese e del carico fiscale), nel momento in cui essa è inserita nell'ambito degli stessi criteri direttivi contenuti nella delega, impone di definirne anticipatamente i canoni e i parametri necessari a verificarne poi la effettiva realizzazione, con la relativa tempistica, al momento della emanazione dei relativi decreti delegati.

¹⁹ Ciò, considerato che, ai diversi livelli di governo, fanno capo differenti modalità di intervento nella spesa pubblica e, soprattutto, i diversi strumenti della fiscalità.

²⁰ Sul punto, una dettagliata disamina delle metodologie adottate per la previsione dei livelli di gettito per ciascun tributo, sulla base di rigorosi criteri di previsione applicati all'evoluzione attesa delle relative basi imponibili, per i tributi diretti ed indiretti, è riportata nel documento della Direzione Generale del Tesoro "I Documenti programmatici, Ruolo strutture, strumenti del MEF", laddove, in linea di massima, si riferisce che *"la scelta delle variabili di approssimazione è legata alle previsioni macroeconomiche da un lato, e a valutazioni di tipo statistico-storico dall'altro. Le prime riflettono l'input proveniente dal quadro macroeconomico inviato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. La scelta della variabile di approssimazione viene effettuata al livello di singola voce d'imposta ed è influenzata dalla ricostruzione storica del suo andamento."* Si può ritenere che tale impostazione metodologica dovrà essere traslata alla previsione dei gettiti per ciascun livello di governo, il che presuppone la chiarezza in merito alla distribuzione territoriale delle base imponibili, su base regionale e locale. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Direzione Generale del Tesoro, "I Documenti programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e strumenti del Mef" pagina 170 e seguenti.

Sempre in tema di disciplina degli effetti finanziari, va sottolineato che esso investe anche la sequenza temporale-decisionale che si intende prefigurare per l'attuazione della riforma.

Si segnala infatti la mancanza di una norma a sé stante che - ferme restando le indicazioni riportate agli articoli 17 e 18 - stabilisca, espressamente, il vincolo della gradualità del percorso di riforma nel suo complesso, in modo che gli effetti finanziari comunque derivanti dalla attuazione dei singoli decreti delegati sulle funzioni di spesa, anche per singole parti, non determinino, nemmeno temporaneamente, oneri aggiuntivi in quanto saranno compensati da contestuali provvedimenti in materia di entrata.

Si pone, in altri termini, il problema di garantire la necessaria contestualità tra i diversi decreti con effetti finanziari di segno opposto in modo da garantire l'invarianza finanziaria per ogni esercizio finanziario.

Sul piano più generale, inoltre, partendo dal presupposto della frequente presentazione di norme di delega comportanti oneri incerti sia nell'*an* sia nel *quantum* e quindi non predefinibili in maniera esatta nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega stessa, si possono rammentare i precedenti nei quali si è ammesso che in tali ipotesi (deve trattarsi comunque di una spesa discrezionale, cui non si contrappongano diritti soggettivi, e rispetto alla quale la quantificazione dell'onere e la relativa copertura nell'ambito della legge delega risulti un esercizio impossibile oppure del tutto aleatorio), la corrispondenza tra onere e copertura è valutata in sede di emanazione delle norme attuative.

In passato, è stato quindi ritenuto sufficiente, ai fini del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, che con la sola legge-delega non si determinino oneri certi senza la loro copertura, ovvero, che l'entrata in vigore delle norme delegate sia condizionata all'entrata in vigore di un'ulteriore norma di copertura (solo in quest'ultima sede si procede quindi all'effettiva quantificazione dell'onere). Si tratta di un orientamento che, in sostanza, accetta che la legge-delega possa essere indeterminata quanto agli oneri, ma solo limitatamente a determinate tipologie di oneri (caratterizzate, in ultima analisi, da un significativo grado di modulabilità e dunque dall'assenza di diritti soggettivi).

In tal senso occorre chiarire la portata dei dispositivi indicati agli articoli 17 e 18 del disegno di legge in esame, laddove è pur prevista la gradualità del passaggio al nuovo modello di finanziamento, rispettivamente, di regioni ed enti locali, ma non appaiono chiari i criteri del passaggio dai valori storici dei trasferimenti ai nuovi strumenti di finanziamento (articolo 17, lettera *a*) e per il passaggio dalla spesa storica ai nuovi criteri improntati al cd. fabbisogno *standard* (articolo 18, lettera *b*).

In proposito, l'unica indicazione esplicita è quella relativa ai comuni e le province riportate all'articolo 18, lettera *b*), numero *1*), laddove è stabilito che si considera in ogni caso in modo forfetario l'80 per cento della spesa per le funzioni fondamentali e il 20 per cento per quelle storiche.

In sostanza, dal punto di vista metodologico, si tratta di valutare se, dati i criteri di delega innanzi esposti, possa ritenersi applicabile al provvedimento in esame il recente orientamento sopra richiamato, tenuto conto del descritto problema del grado di flessibilità dei criteri

direttivi, che costituisce aspetto direttamente riferibile alle regole di copertura finanziaria stabilite dalla legge di contabilità.

Infine, sotto un profilo più strettamente procedurale e quindi al limite con l'apprezzamento di merito, occorre verificare se il percorso procedimentale ipotizzato sia tale da assicurare, in linea di principio, a livello di norme, la compatibilità in ogni aspetto prefigurato con il quadro delle grandezze finanziarie pubbliche.

In proposito, la verifica richiederebbe di valutare anche la previsione di eventuali cautele, sia in ordine alle garanzie procedurali a tutela delle indicazioni tecniche contenute nei pareri formulati dalla Commissioni parlamentari, sia circa l'apparato documentativo che dovrà accompagnare il complesso dei decreti legislativi da emanare, in termini analoghi a quanto stabilito nel recente passato in relazione alla attuazione di provvedimenti di delega i cui contenuti presentavano aspetti di particolare complessità e richiedevano, pertanto, uno speciale regime procedurale per la formulazione dei pareri da parte delle Commissioni competenti²¹.

²¹ In proposito, tra le diverse soluzioni adottate in passato si può apprezzare, ad esempio, il particolare *iter* procedurale previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge delega n. 247/2007 recante "*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*" laddove si prevede che gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro trenta giorni dalla data di assegnazione dei medesimi schemi. E' ivi stabilito, però, che le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora i termini per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni. Il predetto termine è invece prorogato di venti giorni nel caso in cui sia concessa la proroga del termine per l'espressione del parere. Solo una volta che siano decorsi i suddetti termini senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

Per contro, entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Di analogo tenore, sebbene contraddistinte da

un *iter* meno complesso, sono le disposizioni indicate all'articolo 11, commi 1-4, della legge n. 80/2003, recante norme di delega al Governo per "*La riforma del sistema fiscale statale*".

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>