

Le sfide del federalismo

Il federalismo fiscale in Italia e in Umbria

*Lucio Caporizzi**

AUR&S
Quadrimestrale
Agenzia Umbria
Ricerche
3-4/10

La delega al Governo per emanare una serie di decreti legislativi in materia di federalismo fiscale – in attuazione dell’art. 119 della Costituzione – è stata definitivamente approvata con la legge 5 maggio 2009 n. 42. Dalla data di entrata in vigore sono quindi iniziati e decorrono i 24 mesi previsti dalla legge per la emanazione dei decreti legislativi, scadenza quindi che andrà a cadere nel maggio 2011. La legge 42 si presenta come una struttura di grande complessità, assai impegnativa sul piano concettuale e per gli aspetti attuativi. Vi sono norme di specificazione che potranno avere rilevanti implicazioni, in particolare con riferimento alle zone d’Italia a minore ricchezza e non è esagerato affermare che sui principi che la legge afferma andrà con ogni probabilità a misurarsi l’impianto futuro della nostra democrazia.

Con DPCM del 3 luglio 2009 è stata anche istituita la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, prevista dall’art. 4 della legge delega. La Commissione opera nell’ambito della Conferenza Unificata e svolge – tra l’altro – le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 5 della legge. La Commissione si compone di 30 membri, 15 per il Governo centrale e 15 per le Autonomie territoriali. Le Regioni presenti sono 7, tra esse rientra anche l’Umbria e questo è un risultato di valore, in quanto essere presenti come Regione nei percorsi tecnici attuativi del federalismo è un fatto di grande importanza.

La riforma dell’ordinamento della finanza pubblica in senso federalista si presenta quindi come uno dei temi principali nel dibattito politico-istituzionale degli ultimi anni e su di esso si concentrano aspettative e timori: da un lato un’amministrazione pubblica territoriale più responsabilizzata in quanto più vicina ai cittadini e quindi anche più efficiente, dall’altro il rischio dell’accentuazione di divari economici che, nel nostro Paese, sono già forti e, certamente, non in fase di riduzione, almeno con riferimento allo storico squilibrio Nord-Sud.

* *Direttore per la Programmazione della Regione Umbria.*

Semplificando, si potrebbero così elencare i vantaggi unitamente ai possibili rischi, seguendo tre ambiti importanti e distinti:

- federalismo sì, purché esso aumenti la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e faccia crescere, così, la democrazia reale nel Paese;
- federalismo sì, purché avvicinando l'erogatore dei servizi ai suoi fruitori esso ne migliori la qualità e la quantità;
- federalismo sì, purché accorciando le filiere delle organizzazioni e aumentando la responsabilità degli Enti, esso permetta di raggiungere significativi obiettivi di efficienza attraverso una razionalizzazione costante della spesa pubblica.

Tutti e tre questi nobili obiettivi possono nascondere, però, altrettanti, pericoli e contrappassi:

- la maggiore partecipazione delle popolazioni locali può trasformarsi in un localismo esasperato che perda di vista l'interesse dell'intero Paese;
- la spinta per un miglioramento della qualità dei servizi, se non omogenea sul territorio nazionale e non preceduta da una determinazione dei livelli di servizio da garantire sempre a tutti, può nascondere gravi disuguaglianze;
- infine, una ricerca miope degli equilibri di bilancio, specie se portata avanti con patti di stabilità troppo mutevoli nella loro stessa impostazione, può penalizzare gravemente gli enti più virtuosi. Inoltre può rendere difficili, se non impossibili, gli investimenti degli Enti locali, così importanti anche ai fini di quel recupero di competitività di cui tanto si parla.

La legge delega è stata altresì criticata per essere troppo generica: certamente il complesso e tormentato iter ha comportato tutta una serie di mediazioni che non hanno giovato alla chiarezza del testo normativo. Buona parte delle questioni decisive e delle relative scelte sono state in effetti rimandate ai successivi decreti legislativi che si pongono quindi come il reale banco di prova in materia. A tale proposito alcuni parlano – a proposito della 42 – di delega “in bianco” al Governo, ma francamente tale accusa pare non del tutto fondata. È vero che la legge delega è stata approvata senza il conforto di analisi quantitative e conseguenti simulazioni che avrebbero aiutato a capire meglio i possibili effetti delle norme ivi contenute, ma al tempo stesso non si può negare che essa contenga un chiaro indirizzo verso un federalismo al tempo stesso responsabile e solidale.

Questo pur senza voler sottovalutare – come già sopra accennato – i rischi che possono derivare dall'eccessiva attenzione posta dalla legge alla capacità fiscale dei territori invece che alla capacità contributiva del cittadino, con conseguenti paventati pericoli per l'unità economica e giuridica dello Stato. L'enfasi sulla territorialità porta infatti alcuni ad intendere per “federalismo fiscale” il diritto delle collettività territoriali a considerare come propri (e cioè come appartenenti alle collettività medesime) i danari corrisposti dai cittadini, a titolo di imposta, a tutti i livelli di governo. Da qui all'affermazione che quanto sia erogato dallo Stato, a fini di perequazione, alle collettività più povere, in realtà origini dalla

maggior ricchezza prodotta dalle altre collettività (tesi del “trasferimento implicito”), il passo è breve e potenzialmente pernicioso per l’unitarietà del Paese. L’attuale fase di crisi economica, con la sua lunga “coda” di stagnazione e i già vistosi effetti sui conti pubblici non aiuterà a sua volta a rendere più agevole l’attuazione del processo di riforma, posto che si accentuerà l’impatto di eventuali riduzioni di risorse rispetto alle dotazioni storiche. Un conto è – infatti – attuare riforme che riducono il livello di eguaglianza nella ripartizione delle risorse tra territori in una fase di sostenuta crescita economica, altro è portare avanti processi di tal genere in periodi di stagnazione se non di recessione. Un “corollario” irrinunciabile del federalismo fiscale (in particolare in un Paese “duale” come l’Italia) è infatti che i territori a minor capacità fiscale procacite (che rischiano di “perdere” nel passaggio ad un sistema basato appunto sulla capacità fiscale dei territori invece che dei singoli contribuenti) conoscano un processo di sviluppo che gradualmente comporti la riduzione dei divari. Non è questo il caso del nostro Paese, dove, come già accennato, nessuna convergenza tra il Sud ed il resto del Paese si è avuta negli ultimi 10 anni, anzi.

Il binomio crisi economica/federalismo fiscale si presenta dunque alquanto problematico. La strumentazione di intervento in economia tipica del livello di governo regionale agisce prevalentemente sul versante dell’offerta (imprese, capitale umano, ecc.) e quindi con misure di taglio strutturale, mentre il contrasto alla caduta di domanda aggregata (consumi più investimenti), tipica di crisi come l’attuale, richiede la disponibilità di leve anticicliche di natura espansiva, che appunto sostengano la domanda. Un’importante eccezione è rappresentata dalle infrastrutture e dai lavori pubblici in genere, che possono essere un ottimo volano per la domanda, a patto di essere realizzati in tempi non troppo lunghi. I limiti stringenti, d’altra parte, all’indebitamento riducono la possibilità di azioni espansive finanziate con il debito. Certo, in uno scenario di più ampia autonomia fiscale – come dovrebbe essere con il federalismo a regime – si potrebbero ipotizzare politiche fiscali espansive per sostenere i consumi locali, ma occorre considerare:

- 1) la concreta possibilità di “fughe” del consumo, nel senso che il maggior reddito disponibile così determinato possa essere speso in buona misura fuori regione (ciò è tanto più probabile quanto più piccola è la data regione);
- 2) la già richiamata ridotta possibilità di espandere il *deficit spending*.

La principale misura anticrisi che ha visto coinvolte le regioni ha riguardato come noto l’utilizzo delle risorse europee del Fondo Sociale Europeo (FSE) per alimentare, insieme a quelle del FAS, il fondo per gli ammortizzatori sociali. Pur sottolineando il valore sociale dell’accordo e anche il grado di coordinamento raggiunto tra Stato e Regioni, occorre ricordare che si è trattato di una “forzatura” da parte del Governo – per ragioni di carenza di risorse – di un fondo, appunto il FSE, la cui finalità istituzionale attiene alle politiche attive del lavoro e non quindi agli ammortizzatori sociali, per non parlare del FAS, che dovrebbe servire a finanziare la componente nazionale della politica di coesione.

Tornando alla legge, vale la pena sintetizzarne i contenuti principali, riconducibili ai seguenti elementi fondamentali:

- a) L'applicazione del principio di territorialità delle imposte – di cui si sono richiamati i possibili esiti negativi – secondo cui una parte delle risorse deve essere reinvestita, sotto forma di servizi pubblici locali, nel territorio stesso in cui sono prodotte. Si tratta del cuore del concetto di federalismo fiscale, che richiede una corrispondenza leggibile tra servizi erogati e prelievo delle relative risorse per un dato territorio, pur non escludendo l'operatività di schemi perequativi. Al riguardo, occorre peraltro precisare che territorialità e autonomia tributaria non sono sinonimi. Per la territorialità sono sufficienti le compartecipazioni al gettito di tributi erariali con quote fissate a livello statale, mentre l'autonomia presuppone l'effettiva manovrabilità di tributi propri (in termini di aliquote e di basi imponibili).
- b) L'identificazione delle funzioni fondamentali assegnate agli enti territoriali (ex lettere *m* e *p* del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione) e la garanzia della copertura dei relativi fabbisogni: per le Regioni queste funzioni vengono dalla legge individuate nell'Assistenza sanitaria, nell'Assistenza sociale e nell'Istruzione.
- c) La quantificazione dei fabbisogni delle suddette funzioni fondamentali per il tramite dello strumento dei costi standard, che si pongono quindi come l'architrave su cui poggia la sostenibilità finanziaria dell'intero riassetto della finanza per livelli di governo, la cui definizione dovrebbe incorporare il perseguimento di determinati obiettivi di efficienza. E' tramite l'uso del costo standard, infatti, che si intende risolvere la "contraddizione" tra l'esigenza di garantire l'integrale copertura dei fabbisogni correlati alle funzioni fondamentali come sopra richiamate e l'obiettivo di evitare il finanziamento a piè di lista, che può includere il finanziamento di aree di spreco e/o inefficienza.
- d) Il prevedere, per le funzioni diverse da quelle fondamentali, uno schema perequativo basato sulla riduzione dei divari di capacità fiscale *pro capite* tra i diversi territori.
- e) Il conseguente superamento della spesa storica e dei ripiani a piè di lista, in nome appunto di una più effettiva responsabilizzazione dei governi regionali e locali, coniugata con un elevato livello di solidarietà tra territori e nel rispetto del principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini del Paese di fronte a servizi fondamentali quali la Sanità, l'Assistenza sociale e l'Istruzione (i cosiddetti diritti di cittadinanza).

Riassumendo e schematizzando, quindi, il passaggio dalle attuali modalità di finanziamento di Regioni ed Enti locali a quelle definite con il federalismo fiscale vedrà la soppressione di tutti i trasferimenti statali attualmente destinati al finanziamento di tali Enti, ad eccezione di:

- "risorse aggiuntive";
- "interventi speciali" previsti dall'art. 119 della Costituzione, finalizzati ad obiettivi

di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, ecc., diversi dal normale esercizio delle funzioni di competenza;

- contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni (art. 8, comma 1, lett. f), L 42/2009);
- trasferimenti già destinati al fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'IRAP (art. 8, comma 1, lett. h), L 42/2009).

I trasferimenti statali vengono sostituiti con:

- gettiti tributari di competenza di ciascun livello istituzionale;
- risorse di Fondi perequativi (distintamente per Regioni, Province, Comuni) tesi a garantire la possibilità di erogazione dei servizi anche agli Enti con minore capacità fiscale.

Tali risorse finanziano tre tipi di spesa:

- a) spese riconducibili a funzioni fondamentali, definite da leggi statali, cui deve essere garantito un livello di prestazioni minimo uguale su tutto il territorio nazionale;
- b) spese per altre funzioni di competenza di ciascun livello istituzionale;
- c) spese co-finanziate con contributi speciali nazionali o dell'Unione Europea, ad esempio progetti ed iniziative finanziati con fondi europei (FSE, FESR, ecc.).

Come accennato in precedenza, vengono rimandate ai decreti delegati questioni fondamentali come le modalità di definizione dei costi e dei conseguenti fabbisogni standard, nonché il grado di riduzione dei divari di capacità fiscale *pro capite* da perseguire tramite la perequazione. Inoltre non si è finora provveduto a costruire le necessarie basi di dati (che siano affidabili e condivise) senza le quali non è pensabile attuare gli strumenti previsti dalla legge e neanche simulare gli impatti che i vari provvedimenti ivi contenuti possono avere sulle diverse realtà. Il processo di standardizzazione – per esempio – è una procedura molto delicata e complessa, su cui si esercitano da anni esperti accademici, economisti e studiosi degli assetti di federalismo fiscale in tutto il mondo. Esso deve inoltre tenere insieme – e la legge delega è chiara in tal senso – tanto le finalità di aumento dell'efficienza quanto quelle di raggiungimento degli obiettivi di servizio, intesi nel senso di erogazione di un livello essenziale di prestazioni (LEP) che assicuri l'eguaglianza in materia per tutti i cittadini del Paese.

Come si colloca la nostra regione in questo scenario?

Iniziando dalle debolezze, l'Umbria presenta i seguenti tre elementi di criticità:

- a) una capacità fiscale *pro capite* inferiore – seppur di poco – alla media nazionale, che ne fa una regione beneficiaria, e quindi in una certa misura dipendente, dei trasferimenti a titolo di perequazione;
- b) la ridotta dimensione, unitamente ad una bassa densità demografica, che comporta costi unitari di funzionamento più elevati rispetto a realtà di maggiori dimensioni;
- c) un livello di spesa pubblica *pro capite* proveniente dalle amministrazioni locali

(Regione + Enti locali) superiore alla media nazionale, anche se, limitatamente alla sola quota di spesa corrente, leggermente inferiore al corrispondente dato del Nord Italia.

Un'altra criticità potrebbe essere rappresentata dalla fiscalizzazione di quei trasferimenti non rientranti nelle funzioni fondamentali. Attualmente è difficile fare previsioni attendibili, data l'incertezza che caratterizza la tematica, ma è possibile che nel passaggio dai trasferimenti al gettito dei tributi individuati in sostituzione, si determini una certa perdita per una regione come l'Umbria, perdita che non verrebbe compensata dalla perequazione, neanche nel caso in cui questa fosse molto vicina al 100%.

A fronte di tali criticità, va segnalata in positivo la mancanza di rilevanti disavanzi di gestione in settori "caldi" come la Sanità e, sempre per la Sanità, un livello di spesa *pro capite* che a seconda degli anni risulta pari o addirittura inferiore alla media nazionale. Inoltre, per quanto riguarda i sovra costi da ridotta dimensione, è positivo che nella legge delega sia contenuta una esplicita previsione di meccanismi di compensazione a favore delle regioni al di sotto di una data soglia demografica. Quali le direttrici di azione per "reggere" il federalismo, fermo restando che esso debba conservare un forte carattere solidaristico? In primo luogo il mantenimento dell'equilibrio finanziario in Sanità, vero banco di prova della tenuta dei conti regionali. Poi un contenimento dei costi di funzionamento, da intendersi con riferimento all'intero sistema delle autonomie territoriali della regione. Un recupero del PIL *pro capite*, così da riportarlo oltre la media nazionale (come ancora era ai primi anni '80) e quindi migliorare il parametro della capacità fiscale *pro capite*, rappresenta a sua volta un importante obiettivo di medio periodo anche per la tenuta dell'Umbria nel federalismo fiscale.

Politiche pubbliche e risultati misurati dai Conti Pubblici Territoriali: un contributo di analisi

Mirella Castrichini*

AUR&S
Quadrimestrale
Agenzia Umbria
Ricerche
3-4/10

Decidere sulla base di valutazioni è possibile a condizione che gli obiettivi siano chiaramente enunciati e misurabili.

In Italia, dove spesso si sono assunte decisioni o attuate importanti riforme senza che fossero stati fissati in anticipo gli obiettivi, è stato molto spesso difficile verificare se gli obiettivi fossero stati raggiunti. In questo contesto si inserisce il progetto CPT (Conti Pubblici Territoriali), finalizzato alla *misurazione dei flussi finanziari sul territorio* e quindi a riportare la misurazione dei fenomeni e degli effetti della politica economica al centro del processo decisionale. Attraverso i CPT è infatti possibile avere informazioni circa il complesso delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali.

I Conti, frutto di un impegno che al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, vede affiancate tutte le regioni italiane con proprie strutture tecniche dedicate¹, sono uno strumento determinante per stabilire ex ante gli obiettivi di spesa nelle diverse aree del Paese e per valutare ex post il loro conseguimento.

I CPT si riferiscono all'universo del Settore Pubblico Allargato ma consentono una *articolazione flessibile per svariati sub-aggregati* relativi a: macro-aree e regioni amministrative, classificazioni settoriali, categorie economiche, definizioni di spesa pubblica e soggetti finali di spesa. *Il Settore Pubblico Allargato* comprende, oltre a tutti gli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali e Amministrazioni Locali), anche gli enti appartenenti all'Extra Pubblica Amministrazione (ovvero le *Imprese Pubbliche Nazionali*, quali

* *Dirigente del Servizio Controllo Strategico e valutazione politiche della Regione Umbria.*

¹ Il modello organizzativo dei CPT riconosce alla rete dei Nuclei regionali un ruolo di primo piano, attribuendo a questi la responsabilità dell'elaborazione dei conti, sotto la supervisione ed il coordinamento metodologico ed operativo del Nucleo centrale. I 21 nuclei operanti presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma sono stati istituiti con nomina del rispettivo Presidente. Il Nucleo della Regione Umbria è stato nominato con Decreto del Presidente della Regione Umbria n. 150 del 18 dicembre 2008.

ENEL, FS, Poste e le *Imprese Pubbliche Locali* quali, nel caso della Regione Umbria, Sviluppo Umbria, Farmacie, Consorzi Bonifica).

L'ampia gamma di informazioni presenti nei CPT, si pensi ai vari universi rilevati, alla disaggregazione territoriale e settoriale, alla significativa serie storica (1996-2007), è da tempo utilizzata dal DPS per le proprie valutazioni di politica, soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale, considerata leva fondamentale per le politiche di sviluppo regionale.

È infatti fondamentale conoscere in che misura l'intervento pubblico contribuisca allo sviluppo economico regionale e nazionale, attraverso quali strumenti debba realizzarsi, con quante risorse debba essere finanziato.

In questo contesto la banca dati CPT assume particolare importanza in quanto offre all'Amministrazione un *utile supporto* per studiare e analizzare i temi connessi al processo di decentramento e di attuazione del *federalismo* in atto.

Il processo di decentramento della spesa risulta differenziato oltre che per settori anche sul territorio e fa registrare un valore meno elevato nel Sud dove permane una quota di risorse volta al riequilibrio economico e sociale gestita a livello centrale. In un contesto territoriale quindi fortemente differenziato assume particolare importanza l'aspetto perequativo; inoltre il processo di decentramento delle funzioni e la conseguente distribuzione delle risorse impongono una riflessione sulla questione dell'equità.

Infatti se il decentramento può aumentare l'efficacia di alcune politiche attuate a livello locale, grazie al più diretto rapporto con il territorio, può al tempo stesso aumentare le differenze territoriali nell'offerta di servizi e nelle imposte.

In un contesto federale assume quindi fondamentale importanza il concetto di *equità orizzontale* tra individui di differenti regioni, in base al quale soggetti con uguali caratteristiche devono ricevere un uguale trattamento, anche se residenti in territori diversi.

Il processo di decentramento avvenuto negli anni Novanta e la successiva riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, hanno avuto effetti finanziari abbastanza visibili sia con riferimento alle entrate (portando a una consistente crescita dell'autonomia finanziaria regionale e locale, superiore a quella di altri paesi europei), sia con riferimento alle spese ove si è assistito a una evidente esternalizzazione di funzioni.

In questo contesto si inserisce la *L. 42/2009* "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che ripropone una nuova struttura di finanziamento delle Regioni e delle Autonomie locali. L'obiettivo principale della Legge è quindi quello di rendere concreta l'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali in base a quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

I *forti divari strutturali*, in termini di sviluppo economico, che caratterizzano il nostro paese rendono tuttavia l'attuazione del federalismo fiscale molto complessa in quanto essa non può prescindere da un consistente schema di perequazione interregionale.

Il decentramento dal lato della spesa

Dall'esame degli indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, Pil, spesa e entrata del SPA, nella media del periodo 1996-2007, l'Umbria presenta un peso di tali indicatori sul totale nazionale sostanzialmente omogeneo, tra l'1,4 e l'1,5%. In particolare l'Umbria si distingue per la *maggiore incidenza della Spesa in conto capitale* al netto delle partite finanziarie, pari all'1,8%. Ciò significa che l'Umbria ha destinato maggiori risorse agli investimenti pubblici rispetto alla media nazionale. Il dato risente comunque, a partire dal 1998 e fino al 2005, della spesa destinata alla ricostruzione post-sisma del 1997.

Tab. 1 - SPA: INDICATORI DI POPOLAZIONE, PIL, SPESA E ENTRATA PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(quote sul totale, media 1996-2007)

	Popolazione	PIL	Spesa totale	Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	Entrate totali
Nord	44,9	54,7	48,3	42,6	54,6
Centro	19,2	21,2	23,1	25,7	22,4
Sud	35,9	24,1	28,5	31,7	22,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Umbria</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,8</i>	<i>1,4</i>

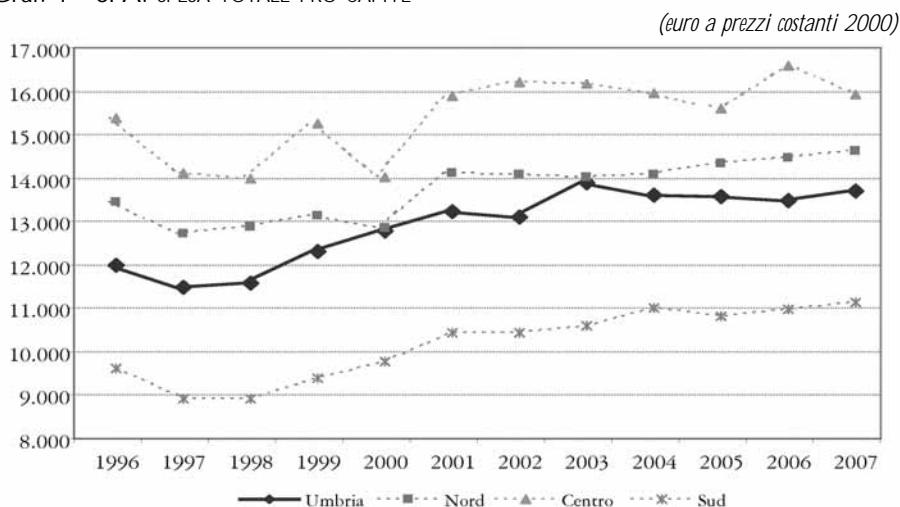
Fonte: elaborazioni su Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, ISTAT-DPS, gennaio 2009 e su dati Conti Pubblici Territoriali.

La spesa totale del SPA, che nel 1996 ammontava a 9.772 milioni di euro a prezzi costanti, nel periodo 1996-2007 è aumentata mediamente del 2% l'anno. Analizzando la spesa totale pro capite emerge che ogni cittadino dell'Umbria si è avvalso mediamente in termini costanti di circa 12.896 euro, rispetto ai 13.732 del Nord e ai 15.423 del Centro. La spesa totale pro capite del SPA è più elevata nel Centro e nel Nord rispetto all'Umbria, inferiore in media di 2.528 euro rispetto al Centro e di 836,4 euro rispetto al Nord.

Quando ci si pone nell'ottica di evidenziare fenomeni quali il decentramento delle funzioni e poterne quindi studiare l'evoluzione nel tempo, è molto importante *l'analisi della spesa per livelli di governo*. Le Pubbliche Amministrazioni stanno vivendo un periodo di transizione nel processo di decentramento di alcune funzioni amministrative, con effetti sulle spese e sulle entrate dei soggetti coinvolti. In Italia, il trasferimento è avvenuto con una distribuzione funzionale dall'alto verso il basso. Il governo centrale ha trattenuto in maniera residuale alcune funzioni di rilevanza nazionale (come la previdenza e la gestione del debito statale), mentre le altre sono state affidate alle Amministrazioni Regionali e da queste alle Amministrazioni Locali, che a loro volta le hanno trasferite a Imprese Pubbliche Locali, ovvero consor-

zi, aziende e società da esse controllate. Per approfondire l'analisi sono stati costruiti degli *indicatori di decentramento* utili alla comprensione degli andamenti di finanza pubblica nei settori maggiormente interessati al fenomeno².

Graf. 1 - SPA: SPESA TOTALE PRO CAPITE



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali.

L'analisi della spesa per livelli di governo permette di valutare il livello dal quale proviene l'erogazione dei flussi finanziari nel territorio regionale. Il SPA infatti, come già detto, è composto dalle Amministrazioni Centrali, dalle Amministrazioni Regionali, dalle Amministrazioni Locali, dalle Imprese Pubbliche Nazionali e dalle Imprese Pubbliche Locali.

Tale analisi evidenzia che in Umbria, nel periodo 1996-2007, la quota più elevata di spesa è stata effettuata dalle Amministrazioni Centrali (58,4%), seguite dalle Amministrazioni Regionali (13,6%) e dalle Amministrazioni Locali (12,8%).

Da notare che tra il 2000 e il 2002 si assiste al "sorpasso" della spesa sostenuta dalle

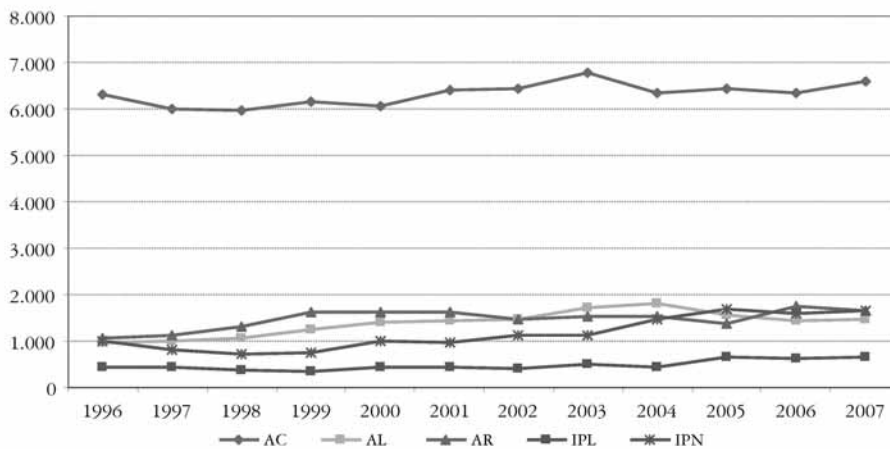
² Per approfondire l'analisi sono stati costruiti degli indicatori di decentramento utili alla comprensione degli andamenti di finanza pubblica. In particolare:

- $I_1 = (AR + AL) / SPA$, definito come quota percentuale della spesa totale dei livelli di governo Regionali e Locali rispetto alla spesa del SPA;
- $I_2 = AC / SPA$, definito come il rapporto percentuale tra la spesa totale del livello di governo Amministrazioni Centrali e la spesa totale del Settore Pubblico Allargato;
- $I_3 = IPL / SPA$, definito come rapporto percentuale della spesa totale delle Imprese Pubbliche Locali su quella del SPA;
- $I_4 = IPN / SPA$, definito come rapporto percentuale tra la spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali e quella del Settore Pubblico Allargato.

AL rispetto alle AR, anche in conseguenza del processo di trasferimento di alcune funzioni, mentre tra il 2004 e il 2007 si assiste a una riduzione della spesa delle Amministrazioni Locali e a un aumento delle IPL, in conseguenza anche del processo di societizzazione.

Graf. 2 - UMBRIA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO

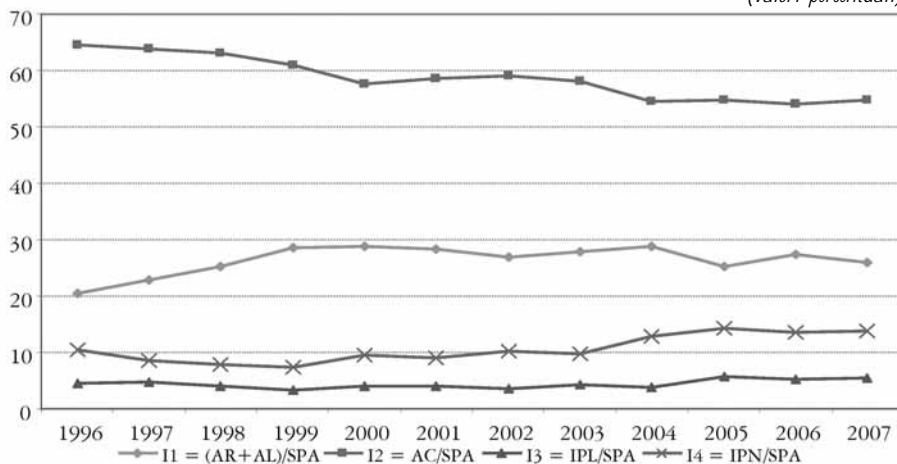
(milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali.

Graf. 3 - UMBRIA: INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

(valori percentuali)

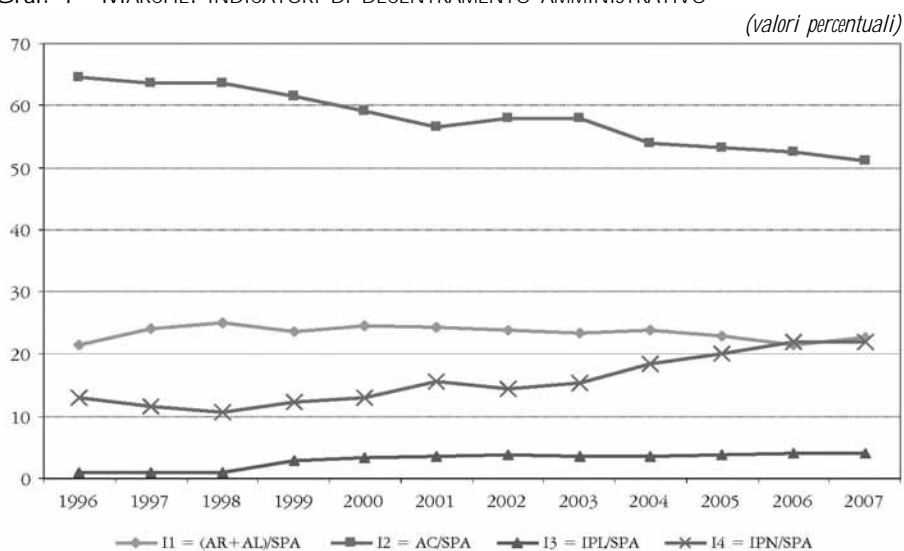


Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali.

In Umbria la quota di spesa dei livelli di governo regionali e locali nel periodo esaminato passa dal 20,6 al 25,9%; anche quella delle IPL aumenta, passando dal 4,6 al 5,4%, con un complessivo incremento quindi della quota di spesa sostenuta a livello locale di 6,2 punti percentuali.

Nella regione Marche la situazione è differente: la spesa dei livelli di governo regionali e locali passa dal 21,4% del 1996 al 22,8% del 2007, mentre quella delle IPL passa dallo 0,9% al 4%. Si tratta quindi di un incremento molto più modesto e di un dato complessivo di spesa pubblica del livello di governo locale che in Umbria è del 31,3% del totale mentre nelle Marche è del 26,8%. Esiste quindi un divario tra le due regioni di 4,5 punti percentuali nel 2007.

Graf. 4 - MARCHE: INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali.

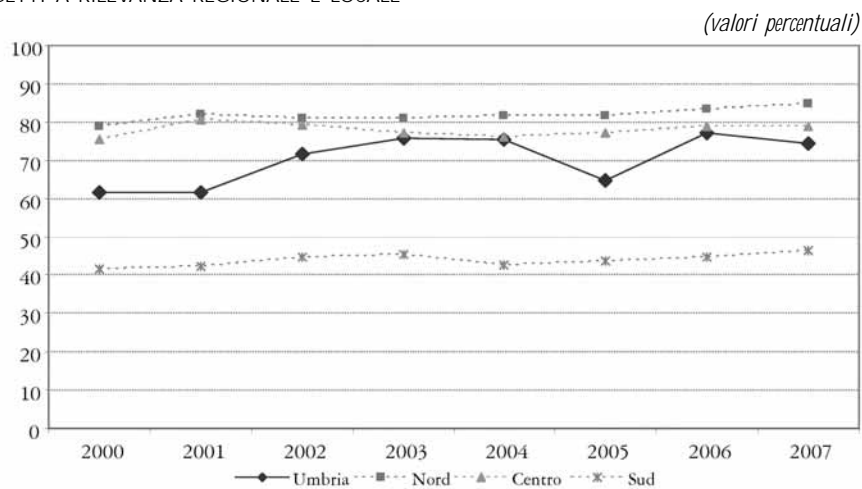
In Italia nel tempo si è assistito a un *fenomeno di localizzazione dei servizi*³, ossia servizi che prima erano gestiti da soggetti controllati o dipendenti da Amministrazioni Regionali sono a mano a mano diventati di competenza di soggetti controllati o dipendenti dalle AL.

La quota di spesa sostenuta dai soggetti dipendenti o controllati da Amministrazioni Locali in Umbria rappresenta nel 2007 il 74,3% del totale rispetto al 78,9% del Centro e all'84,8% del Nord, mentre il Sud presenta una quota molto inferiore.

³ Si tratta di enti che hanno assunto rilevanza nell'assetto istituzionale a partire dalle riforme attuate alla fine degli anni novanta.

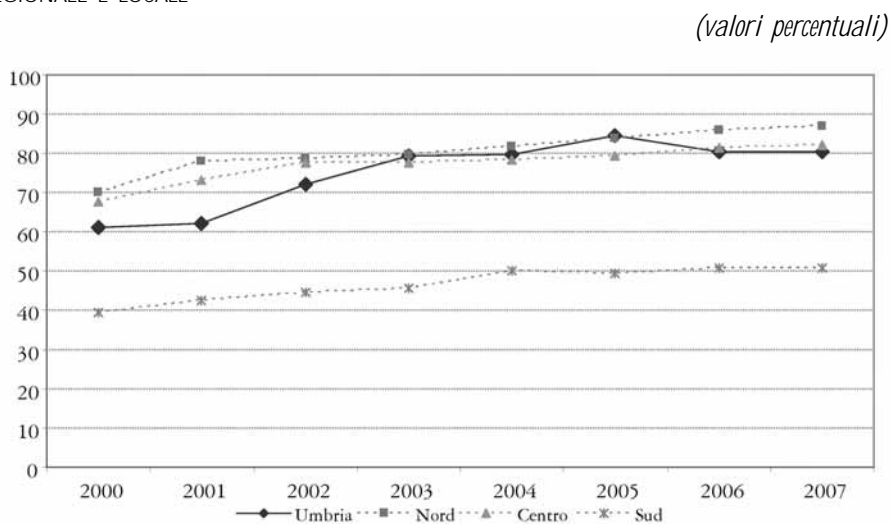
re, pari al 46,2% del totale. Nel tempo l'Umbria ha recuperato il divario con il Nord e il Centro. Infatti, il divario rispetto al Nord, che nel 2000 era di circa 17 punti percentuali, nel 2007 si è ridotto a 10 punti percentuali. Un fenomeno analogo si è registrato rispetto al Centro.

Graf. 5 - QUOTA DI SPESA DEI SOGGETTI A RILEVANZA LOCALE SUL TOTALE DELLA SPESA DEI SOGGETTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali.

Graf. 6 - QUOTA DI SPESA DELLE SOCIETÀ SUL TOTALE DELLA SPESA DEI SOGGETTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali.

Altro fenomeno rilevante è quello della *societarizzazione*, ovvero della trasformazione di Enti dipendenti, Aziende e Consorzi in società di capitali mantenendo però il controllo pubblico. Si tratta di uno degli aspetti più in evoluzione di questa realtà e risponde all'esigenza di una maggiore autonomia gestionale e finanziaria per il raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione dei costi e di maggiore economicità. In Umbria anche in questo caso, il divario iniziale con il Nord e con il Centro, si è notevolmente ridotto: in particolare, riguardo al Centro, si è passati da una differenza di 6,6 punti percentuali nel 2000 a una di appena 1,6 nel 2007.

Considerazioni conclusive

Quelli sopra descritti sono solo alcuni esempi di utilizzo dei dati contenuti nella banca dati CPT, che fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e ha disponibilità di dati a partire dal 1996 con caratteristiche di *completezza, flessibilità e dettaglio territoriale*. La natura dei Conti Pubblici Territoriali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi finanziari consolidati è, dunque effettuata, di norma, sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, registrando le entrate e le spese effettivamente realizzate. In particolare la banca dati CPT consente di:

- a) rilevare i flussi finanziari che tutte le amministrazioni pubbliche sostengono nei singoli territori regionali, con la massima articolazione istituzionale e territoriale che la documentazione contabile consente di realizzare;
- b) pervenire alla ricostruzione di conti consolidati del complesso della spesa (corrente e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nelle venti Regioni italiane;
- c) ricostruire i flussi di entrata e i saldi finanziari territoriali.

In conclusione, considerando che il decentramento fiscale in Italia è già in fase avanzata e che il problema principale rimane il *conflitto distributivo tra aree*, insieme ad un sicuro *problema di gestione efficiente* delle risorse disponibili, è fondamentale disporre di basi informative molto disaggregate e finalizzate, quali quelle offerte dai CPT, a supporto delle scelte e quindi delle politiche d'intervento.

Le innovazioni della programmazione economico-finanziaria

Carlo Cipiciani*

AUR&S
Quadrimestrale
Agenzia Umbria
Ricerche
3-4/10

A partire dagli anni '90 le regioni italiane sono state chiamate a ripensare il loro ruolo ed i loro compiti in seguito ad una serie di profonde modificazioni politiche, istituzionali e di scenario.

L'integrazione monetaria europea e il progressivo realizzarsi dello "spazio unico europeo" ha messo ancor più in competizione i sistemi paese, anche – e per certi versi, soprattutto – sul versante della *capacità delle pubbliche amministrazioni* di dare risposte a cittadini ed imprese in merito sia alla trasparenza che all'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Oltre alle innovazioni derivanti dal complesso di riforme che, partendo dal D.Lgs. 29/93, hanno modificato ruolo dei dirigenti e dipendenti pubblici e i compiti e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, un importante filone normativo ha riguardato, con le cosiddette *riforme Bassanini*, l'ampliamento dell'area delle competenze e dei poteri di spettanza regionale. A tale ampliamento si è accompagnato, anche se non sempre in forma organica e coerente, il necessario intervento normativo sugli *aspetti di natura finanziaria*. A partire dal 1997 nelle regole di finanziamento di Regioni ed Enti Locali sono intervenute importanti innovazioni circa le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali agli enti locali; sono state altresì introdotte imposte regionali e locali di grande rilevanza (Addizionale regionale all'Irpef e Irap in primis). Queste modifiche hanno trovato una sintesi ed un tentativo di attuazione operativa con l'emanazione del D.Lgs. 56/2000 in materia di *federalismo fiscale*. Rispetto al precedente sistema di finanziamento regionale caratterizzato dalla forte prevalenza di entrate a destinazione vincolata, si è quindi avviato un processo che ha consentito alle regioni una *maggiore autonomia* nell'allocazione delle proprie risorse per il finanziamento di attività e di programmi di sviluppo considerati prioritari, nonché la facoltà di variare e differenziare, con propri atti di governo, i livelli di fiscalità.

Tale complesso di norme che investivano gli aspetti legati alla definizione delle competenze istituzionali ed amministrative dei diversi livelli di governo e delle re-

* *Dirigente del Servizio Programmazione Strategica generale della Regione Umbria.*

lative modalità di acquisizione ed allocazione delle risorse finanziarie ha trovato una sintesi, seppur non priva di contraddizioni, con la successiva modifica del *Titolo V della Costituzione* italiana, avvenuta nel 2001.

Anche il quadro normativo in materia di contabilità ha conseguentemente subito profonde modifiche legislative, volte ad "adattare" i sistemi contabili alle mutate esigenze ed alle variazioni ordinamentali ed amministrative sopra ricordate. In particolare, con il D.Lgs. n. 76/2000 è stata operata una importante *riforma in materia di bilancio* e contabilità delle Regioni dettando nuovi principi e norme ispirati anch'essi al raggiungimento di una maggiore trasparenza delle decisioni politiche, ad una maggiore responsabilizzazione della dirigenza, ad una maggiore possibilità di controllo della spesa e misurazione dei risultati. A questo riguardo, anche la riforma introdotta dal D.Lgs. 286/99 in materia di controlli interni ha costituito un importante momento di innovazione.

Si è richiesto così alle regioni uno sforzo sempre maggiore nella predisposizione degli strumenti di programmazione strategica e di programmazione finanziaria, ovvero negli strumenti di osservazione delle principali grandezze economiche, con l'obiettivo di studiare i riflessi sugli equilibri finanziari, in quanto – a differenza del passato – questi non sarebbero stati più assicurati "automaticamente" dal livello centrale.

Le principali innovazioni della L.R. 13/2000 in materia di programmazione finanziaria

In Umbria il tentativo di risposta a queste problematiche è stato dato – per certi aspetti anche in anticipo rispetto alla legislazione nazionale – con la Legge regionale n. 13 del 28/2/2000, che ha *profondamente rinnovato* la struttura e la riclassificazione del bilancio, con l'intento di razionalizzare la gestione finanziaria e l'azione amministrativa ponendo particolare rilievo alla provenienza delle risorse, alla loro destinazione ed alle connesse responsabilità di gestione. La Legge regionale n. 13/2000 non si è però limitata a recepire i contenuti "contabili" del D.Lgs. 76/2000; il legislatore regionale ha voluto fare *un passo in più*, introducendo in primo luogo un *forte collegamento* tra la programmazione strategica generale e quella finanziaria di bilancio quale prima risposta alla sfida del federalismo fiscale posta dal D.Lgs. 56/2000. Inoltre, riguardo alla programmazione finanziaria, ha introdotto un vero e proprio *procedimento integrato* e coordinato di formazione degli strumenti ad essa connessi, che ha l'obiettivo di assicurare la trasparenza alle scelte di bilancio e la certezza nell'impiego delle risorse pubbliche.

Tale procedimento viene posto in essere attraverso atti amministrativi e normativi di programmazione finanziaria e di bilancio collegati tra di loro da un nesso di consequenzialità logica e temporale. Tali strumenti sono il Documento annuale di programmazione (Dap), la legge finanziaria regionale, il bilancio pluriennale, il

bilancio annuale di previsione. Ad essi va aggiunto anche il bilancio di direzione. Il *Documento di programmazione annuale* (Dap) è lo strumento posto al centro di tale processo. Infatti esso, oltre a rappresentare il "punto di partenza" del procedimento integrato della programmazione finanziaria, è anche lo strumento mediante il quale avviene il collegamento tra la programmazione strategica generale e appunto quella finanziaria e di bilancio. Mediante tale atto di indirizzo politico amministrativo la Regione stabilisce i contenuti della politica socio-economica nel territorio e delinea gli interventi di finanza regionale. Esso provvede con cadenza annuale, all'interno di un quadro programmatico generale, all'aggiornamento e alla verifica delle determinazioni programmatiche generali, all'individuazione delle priorità in termini sia di obiettivi che di strumenti attuativi per il periodo di riferimento, alla indicazione del quadro delle risorse finanziarie regionali necessarie al collegamento tra le determinazioni programmatiche e le scelte e gli effetti di bilancio.

Spetta poi alla *legge finanziaria regionale* regolare normativamente le grandezze finanziarie che traducono le scelte e gli indirizzi espressi nel Dap e gli effetti che essi hanno sul *bilancio di previsione annuale e pluriennale* che, pur conservando la loro funzione di esposizione del quadro preventivo delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nel breve e nel medio periodo. Il bilancio annuale che ha la sua funzione di autorizzazione alla gestione delle grandezze finanziarie, è caratterizzato inoltre dall'importante innovazione della suddivisione fra "bilancio politico", strutturato per ampie Unità Previsionali di Base la cui approvazione è di competenza consiliare, a cui spetta quindi l'autorizzazione alle scelte di programmazione finanziaria, e "bilancio amministrativo gestionale", mediante l'adozione del *bilancio di direzione* affidato alla responsabilità della Giunta regionale. Quest'ultimo contiene una più analitica disarticolazione (in capitoli) dell'attività amministrativa e la loro assegnazione ai Centri di responsabilità amministrativa, consentendone così la misurazione dei risultati.

La L.R. 13/2000 ha inoltre introdotto una *riforma del sistema dei controlli interni*, coerente con il disegno del D.Lgs. 286/99 di spostare l'oggetto del controllo sui risultati dell'attività anziché sulla legittimità degli atti, prevedendo i necessari ritorni informativi sull'andamento della gestione, nonché sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti. Al controllo di regolarità amministrativa e contabile si aggiungono il controllo di gestione (strumento a disposizione dei singoli Centri di responsabilità rivolto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati), il controllo strategico e la valutazione del personale.

In particolare, la funzione del *controllo strategico*, che è volta a verificare l'attuazione del programma di governo e il suo grado di realizzazione, nonché il grado di coerenza e di congruità degli strumenti attuativi rispetto agli obiettivi strategici fissati, va vista come una componente del sistema complessivo di programmazione e controllo. Essa è stata esplicitata per vari anni all'interno dello stesso Documento annuale di programmazione e, in seguito alle modifiche intervenute nello Statuto

regionale, è ora affidata ad uno specifico ed importante documento, la "*Relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo*" che il Presidente della Regione illustra al Consiglio regionale.

Il parziale compimento della riforma

Questo strumentario, non privo di complessità e di difficoltà di attuazione "endogene", rappresenta almeno sulla carta la risposta dell'Umbria alle sfide poste dal nuovo ruolo delle pubbliche amministrazioni nello scenario di una maggiore contributo alla competitività dei sistemi territoriali e alle maggiori libertà – che inevitabilmente comportano anche maggiori responsabilità ed oneri in termini di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa – poste dal processo delineato dal D.Lgs. 56/2000 e dal nuovo Titolo V della Costituzione. Una *riforma ambiziosa*, che ha in parte centrato il suo obiettivo di disegnare un diverso approccio della programmazione regionale, più "trasparente" e soprattutto maggiormente orientato agli obiettivi da realizzare ed agli interventi da mettere in campo e meno "libro dei sogni", pur senza perdere il necessario orizzonte strategico di contributo allo sviluppo economico e sociale della nostra regione.

Ma è una riforma che – va detto senza remore - ha trovato *applicazione non omogenea* all'interno delle procedure e delle azioni dell'amministrazione regionale. Le ragioni di tali disomogeneità si ritrovano senza dubbio nell'oggettiva complessità dell'impianto ed anche nel faticoso – e per certi aspetti inevitabile - adattamento da parte delle strutture organizzative e dello stesso decisore politico. Ma una parte non marginale del compimento solo parziale della riforma va imputato al progressivo venir meno della "*spinta propulsiva*" del legislatore nazionale che ha caratterizzato quest'ultimo decennio, sospeso tra una sostanziale non applicazione delle novità previste dal Titolo V e dalle norme – a partire dal D.Lgs.56/2000 – ad esso collegate da un lato ed a "strappi" e "fughe in avanti" come l'approvazione della complessa e profonda riforma costituzionale del 2005, poi bocciata dal corpo elettorale e quindi non attuata, dall'altro. Uno *stop decennale* che ha avuto effetti negativi nel processo di crescita della consapevolezza delle classi dirigenti regionali e locali in tutta Italia. Una crescita di consapevolezza che aveva, all'inizio del processo, animato il dibattito politico ed istituzionale nella nostra regione, portando alla realizzazione di un progetto di grande significato come il *Patto per lo sviluppo*, l'innovazione e la coesione sociale dell'Umbria.

L'eredità di questo decennio lascia comunque, oltre agli aspetti non del tutto compiuti verso la piena realizzazione di un circuito virtuoso di programmazione e controllo strategico e verso la completa ed organica attuazione della riforma dell'ordinamento organizzativo e dei sistemi contabili della nostra regione, molti *aspetti positivi*. Due sono in particolare meritevoli di una breve riflessione.

In primo luogo, la creazione di una consapevolezza delle classi dirigenti regionali

che esiste una questione di *sostenibilità dell'autonomia finanziaria* ed amministrativa della nostra regione; questione che va affrontata non con una battaglia di retroguardia volta a mantenere posizioni di sostegno di tipo assistenziale ma con l'affermarsi dell'idea di "*federalismo solidale*" che presuppone necessari meccanismi di perequazione – peraltro presenti in qualsiasi assetto istituzionale di tipo federale. Idea che ha però come preconditione quella di avere le carte in regola sul versante dei conti in ordine, dei benchmark di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e dei costi per l'erogazione delle prestazioni pubbliche.

In secondo luogo, un nuovo modo di intendere la programmazione vista non più come un sostanziale elenco dei desiderata di sviluppo della comunità regionale alla quale fa seguito l'attuazione di interventi "settoriali", spesso decisi dal livello nazionale, e dove la capacità competitiva dei territori è data dall'efficienza della spesa. Ma una programmazione intesa come un *approccio complessivo ed integrato delle politiche e del bilancio regionale*, riportando all'interno delle compatibilità generali i grossi blocchi di spesa (in primis la sanità) prima separati tra di loro in conseguenza dei vincoli di destinazione sui trasferimenti statali. Una programmazione che eredita dalla precedente stagione delle prime esperienze di programmazione per progetti e poi di quella finanziata con i fondi dell'Unione europea la consapevolezza che occorre elaborare le strategie volte a superare gli ostacoli allo sviluppo individuando obiettivi strategici e obiettivi di attività annuale, ma che ha in più l'orizzonte di considerare integralmente il *generale quadro di compatibilità* delle disponibilità finanziarie regionali.

Sono due aspetti importanti, che consentono alla Regione Umbria di essere pronta per le nuove sfide che la ripresa del processo del federalismo fiscale porrà a tutte le regioni italiane.

Evoluzione dello scenario normativo e la necessità di una revisione della L.R. 13/2000

Nel maggio del 2009 infatti è stata pubblicata la L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale con la quale – dopo un vuoto legislativo durato diversi anni – si *inizia a dare attuazione* all'art.119 della Costituzione sul finanziamento degli Enti decentrati. Il Governo è stato delegato ad emanare decreti in materia di coordinamento della finanza dei vari livelli di governo, autonomia tributaria degli Enti decentrati e perequazione delle risorse finanziarie. Per diventare operativo il federalismo fiscale necessiterà di diversi provvedimenti (decreti legislativi) che si snoderanno nell'arco di 7 anni: 2 anni per la loro adozione e 5 di regime transitorio. Il nuovo sistema di finanziamento si ispira ai principi di *autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali* e di una loro maggiore *responsabilizzazione*. Essa stabilisce esplicitamente il superamento del criterio della *spesa storica* per la determinazione delle risorse trasferite ed introduce *fondi perequativi* alimentati dalla fiscalità genera-

le che vengono allocati con criteri diversi in base al tipo di prestazioni offerte. La delega definisce inoltre i rapporti tra i vari livelli di governo in materia di disciplina fiscale, prevedendo regole di condivisione degli obiettivi nazionali perseguiti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. In sede di predisposizione della Legge finanziaria, la delega prevede, in accordo con la Conferenza Unificata, l'adozione di *norme di coordinamento della finanza pubblica* che per ciascun livello di governo definiscano gli obiettivi programmatici dei saldi, della pressione fiscale e del ricorso al debito, delineino le modalità per il conseguimento della convergenza di costi e fabbisogni *standard*, stabiliscano un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

Nel processo di coordinamento della finanza pubblica si inseriscono anche le disposizioni contenute del *Disegno di legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica* attualmente in discussione in Parlamento. Il progetto prevede alcune *rilevanti novità* nell'ordinamento contabile. Viene enfatizzata, anche nell'ottica del federalismo fiscale, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, nonché altre importanti modifiche quali l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate e la redazione del bilancio di previsione solo in termini di *cassa*.

Di grande significato, per i riflessi che avrà in termini di rapporto ed equilibrio tra il potere esecutivo e quello legislativo, è lo spostamento delle unità di voto a livello superiore rispetto alle UPB, portandolo a livello di "programma". Uno spostamento che potrà creare un più ampio margine di *flessibilità* per l'esecutivo ma che potrebbe anche rischiare di depotenziare l'azione di indirizzo dell'organo legislativo. Altrettanto importante, proprio per i riflessi che potrebbe avere sui documenti di programmazione finanziaria regionale, è anche la *semplificazione dei documenti ufficiali di finanza pubblica nazionale* e, soprattutto, la riduzione dei tempi della sessione di bilancio. Il Dpef (modello di riferimento del Dap) sarebbe sostituito dalla Decisione quadro di finanza pubblica da presentare entro il 20 settembre di ogni anno, mentre il progetto di bilancio e il disegno di legge Finanziaria verrebbero presentati entro il 15 ottobre.

Queste modifiche legislative comporteranno, inevitabilmente, una riflessione – sia di tipo politico che di natura più "tecnica" – sull'approccio complessivo della programmazione finanziaria e di bilancio e su un aggiornamento dello strumentario previsto dall'ordinamento regionale, che oltre ad *adattare la legge di contabilità regionale* alle novità normative in fieri, metta mano anche ad alcuni dei nodi critici che, pur se previsti dalla Legge regionale 13/2000, hanno trovato solo parziale applicazione. Vanno ricordati in particolare il legame da rafforzare tra programmazione strategica e programmazione finanziaria – la cui non completa attuazione è in gran parte dovuta, come già detto, all'incompiuta applicazione del federalismo fiscale disegnato dal D.Lgs. 56/2000 – e nel ridisegno ed attuazione effettiva del collegamento tra gli strumenti di bilancio di tipo "politico" e la loro traduzione in bilancio "gestionale", andando verso una maggiore programmazione per budget che au-

menti l'efficienza e l'efficacia della gestione amministrativa delle strutture regionali, che garantisca flessibilità all'azione di governo della Giunta e che salvaguardi il ruolo fondamentale del potere di indirizzo e controllo del Consiglio regionale.

È una *sfida impegnativa* per il legislatore e per l'esecutivo regionale prossimi venturi, che dovrà tener conto anche di un'altra modifica normativa attesa da tempo, e che influenzerà notevolmente gli scenari futuri nella prospettiva del federalismo e della maggiore autonomia e responsabilità delle amministrazioni locali: la definizione, nel nuovo *Codice delle autonomie*, delle funzioni fondamentali degli enti locali e gli *standard* minimi di servizio da assicurare su tutto il territorio nazionale, in base a valutazione di tipo generale (per il contenuto) e tecnico (per la misurazione).

L'autonomia finanziaria

Il principio dell'*autonomia finanziaria* rappresenta uno dei pilastri su cui poggia il sistema organizzativo delle Regioni, le quali per poter operare nell'ambito dei propri compiti istituzionali, debbono poter disporre dei mezzi idonei alla realizzazione degli stessi. Il reperimento delle entrate è, infatti, condizione essenziale per il raggiungimento dei compiti programmatici.

L'autonomia finanziaria regionale è disegnata dall'art. 119 della Costituzione la cui *ratio* è quella di dotare le Regioni di mezzi propri necessari per il raggiungimento dei propri scopi, senza che esse siano costrette a rivolgersi allo Stato per ottenere sovvenzioni e/o risorse.

La situazione economica del nostro paese, però, appare variegata: accanto ad un Nord industrializzato ed economicamente progredito esiste un Sud con risorse scarse e meno sviluppato. Se, pertanto, l'autonomia finanziaria fosse intesa solo come ordinamento tributario fondato sulle risorse locali, il sistema regionale sarebbe destinato a fallire. Da qui l'esigenza e la necessità di un correttivo, presente peraltro nella nostra costituzione, e fondato sul principio della "solidarietà nazionale", in nome del quale le Regioni sono autenticamente parti di un tutto unitario ed inscindibile.

L'impianto disegnato dall'art. 119 è fondato sui principi di autonomia, coordinamento, coesione.

L'autonomia si riconosce nel fatto che le Regioni hanno "*autonomia finanziaria di entrata e spesa*" ed in base a ciò applicano tributi ed entrate proprie in armonia con la Cost. e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica. Le entrate sono costituite da tributi ed entrate proprie e da compartecipazioni a tributi erariali.

Nel rispetto, poi, del principio della coesione e della solidarietà viene previsto un *fondo perequativo*, da assegnare senza vincolo di destinazione, per i territori con minori capacità tributaria per abitante.

* *Dirigente Servizio Bilancio e Finanza della Regione Umbria.*

Il complesso di tali risorse dovrà assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite. In aggiunta interverranno ulteriori fondi, sotto forma di trasferimenti dal bilancio statale, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale per rimuovere gradualmente gli squilibri di natura strutturale tra i vari territori.

L'autonomia finanziaria delle Regioni, è sottoposta ai seguenti limiti:

- divieto di istituire dazi. Le Regioni non possono istituire dazi di importazione, esportazione o transito fra i propri territori e quelli delle altre Regioni;
- territorialità. La normativa regionale ha una valenza limitata al territorio della Regione stessa con la conseguenza che le varie obbligazioni incontrano la loro fascia terminale nei confini della Regione;
- irretroattività. Le leggi regionali tributarie non possono essere retroattive;
- rispetto delle norme che regolano le riforme economico-sociali dello Stato.

Evoluzione della finanza regionale

Ormai da alcuni anni, in Italia, è in corso un processo di vasta portata di ridefinizione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, sia dal punto di vista degli assetti costituzionali e istituzionali che di quelli finanziari.

Un impulso al processo di decentramento è stato certamente impresso, negli anni novanta, dai problemi di controllo del bilancio pubblico che hanno incentivato la ricerca di strumenti più efficienti per il finanziamento degli enti decentrati. La convinzione diffusa era che superando il modello prevalente della c.d. "*finanza derivata*" e ricomponendo il divario tra decisioni di spesa e responsabilità di finanziamento, tramite l'attribuzione ai governi decentrati di nuovi tributi propri, si potesse contribuire al controllo dei conti pubblici.

Le riforme legislative e costituzionali intervenute negli ultimi anni hanno, perciò, notevolmente modificato l'articolazione dei rapporti finanziari tra i diversi comparti che compongono la Pubblica Amministrazione italiana.

L'assetto iniziale della finanza regionale, dato dalla legge 16/5/1970, n. 281, fu caratterizzato dai seguenti indirizzi fondamentali della politica nazionale degli anni '70:

- riforma tributaria interamente fondata sui principi dell'accentramento, attribuendo allo Stato, quasi in via esclusiva, il potere impositivo;
- diffusa diffidenza nei confronti delle Regioni che, per la loro carica innovativa, induceva ad una prudente limitazione dei poteri e delle conseguenti dotazioni finanziarie.

I contenuti essenziali della legge 281/70, quindi, codificavano la finanza regionale come finanza di trasferimento o derivata da quella statale.

I tributi propri attribuiti alle Regioni (a statuto ordinario) erano, pertanto, di rilievo del tutto marginale rispetto all'ordinamento complessivo della finanza regionale ed erano costituiti da:

- imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;
- tassa sulle concessioni statali;
- tassa di circolazione;
- tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

La istituzione di tali tributi rispondeva più ad esigenze di rispetto formale del dettato costituzionale che non alla necessità di dotare le Regioni di risorse significative in termini di sostanziale autonomia finanziaria.

I canali fondamentali di alimentazione della finanza regionale, infatti, consistevano in altre entrate che derivavano interamente dalla finanza statale: (i) il fondo comune, di cui all'art. 8, della legge 281/70; e (ii) il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, di cui all'art. 9, della legge 281/70.

Il fondo comune, istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, veniva alimentato da una quota del gettito dei seguenti tributi erariali:

- 15% dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali;
- 25% dell'imposta sul consumo dei tabacchi;
- 75% di altre imposte di fabbricazione (spiriti, birra, zuccheri, gas).

La ripartizione fra le diverse Regioni avveniva in base ai seguenti parametri:

- 6/10 in base alla popolazione;
- 1/10 in proporzione alla superficie;
- 3/10 in base ad alcuni parametri di carattere socio economico (tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale, grado di disoccupazione, carico procapite dell'imposta complementare sul reddito).

Tale originaria impostazione fu però contestata dalle Regioni in quanto si lamentava (i) un eccessivo automatismo dell'agganciamento del fondo all'andamento di imposte estranee all'attività delle Regioni e (ii) un andamento estremamente variabile che significava scarso affidamento nelle risorse destinate a finanziare funzioni normali.

Con la legge 356/1976 furono recepite tali istanze e introdotte importanti modifiche:

- la determinazione del fondo comune fu basata su un plafond pari alla consistenza del 1976 da incrementare annualmente secondo la stessa percentuale di incremento del gettito complessivo delle entrate tributarie dello Stato;
- la ripartizione avveniva in misura proporzionale alle somme già assegnate alle Regioni nel 1976;
- ulteriore incremento del fondo (a partire dal 1978) in relazione alle spese eliminate dal bilancio dello Stato in conseguenza delle funzioni trasferite.

Il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo prevedeva, invece, un meccanismo di riparto che in pratica non ha mai funzionato: l'ammontare del fondo, infatti, doveva essere determinato, per ogni quinquennio, dalla legge di approvazione del programma economico nazionale e la sua assegnazione alle Regioni sarebbe dovuta intervenire secondo indicazioni del programma medesimo e sulla base di criteri annualmente determinati dal CIPE, con particolare riguardo

alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno. La norma, in sostanza, collegava l'istituzione e l'impiego di questo fondo con i nuovi principi di programmazione.

Ma l'assenza di una politica di piano e la mancanza di strumenti di programmazione (che nell'esperienza della pubblica amministrazione italiana ha sempre stentato a decollare) ha finito per limitare e comprimere la consistenza del fondo alle esigenze congiunturali del bilancio statale. La sua ripartizione, inoltre, si è andata svolgendo in base a criteri discrezionalmente fissati dal CIPE, dando vita ad un sistema che alimentava conflitti fra Stato e Regioni.

Anche questo sistema fu modificato dalla legge 356/1976 che innovò la formazione del fondo ridando un minimo di certezza alla consistenza del fondo ed eliminando le continue oscillazioni che non dipendevano, come nel caso del fondo comune, dall'andamento di determinati tributi, ma dalle decisioni discrezionali del Governo. La nuova composizione del fondo fu quindi costituita da:

- una quota fissa (315 mldi di lire);
- una quota variabile, risultante dal collegamento della quota fissa all'andamento del prodotto interno lordo;
- una ulteriore quota variabile determinata con legge di bilancio e comprensiva degli stanziamenti previsti da leggi di contenuto particolare.

Ancora agli inizi degli anni '90 l'assetto della finanza locale e quella regionale, in particolare, era però motivo di insoddisfazione per una serie di motivi:

- 1) le fonti di entrata erano di importo modesto;
- 2) la leva fiscale in mano alle Regioni aveva scarse possibilità di manovra;
- 3) i trasferimenti statali erano caratterizzati da incertezza (circa l'entità delle risorse) nonché da elevati gradi di rigidità;
- 4) le risorse avevano un tasso di crescita inferiore a quello proprio dei costi, necessari dei comparti di spesa assegnati alla competenza regionale.

Si era sostanzialmente in presenza di un modello di finanza derivata in quanto la maggior parte delle entrate era assicurata con trasferimenti statali vincolati, di cui tre quarti erano destinati al finanziamento della spesa sanitaria.

Nel 1992 vi fu un primo significativo passo in favore di una maggiore autonomia finanziaria regionale con l'attribuzione della *tassa automobilistica* e soprattutto dei *contributi sanitari*. Con i contributi sanitari, infatti, si attribuisce, in teoria, alle Regioni, per la prima volta, una imposta di scopo ad ampia base regionale con il riconoscimento di significativi spazi di variazione di aliquota. In realtà, però, non chiarendo la ripartizione delle responsabilità fra stato e Regioni circa il finanziamento dei disavanzi sanitari, la riforma non introduce adeguati incentivi allo sforzo fiscale di ogni singola Regione.

La seconda tappa fondamentale verso l'autonomia fiscale si ha nel 1995 con l'attribuzione di una rilevante compartecipazione *sull'accisa sulla benzina* insieme con alcuni tributi minori. I trasferimenti statali vengono radicalmente riorganizzati con la cancellazione dei fondi esistenti, ad eccezione del Fondo Sanitario (FSN), e la loro sostituzione con un nuovo Fondo Perequativo Nazionale.

Tale riforma, pur limitata quantitativamente, afferma, però, due importanti principi:

- si riconosce alle Regioni il diritto di appropriarsi di quote del gettito dei tributi erariali generati sul proprio territorio;
- si introduce il principio dell'autonomia regionale sul lato delle spese svincolando tutte le risorse a disposizione (ad eccezione della sanità).

Nel 1998 vengono introdotte l'*IRAP* e l'*addizionale IRPEF* con l'obiettivo di una semplificazione del sistema dei prelievi, una maggiore autonomia impositiva delle Regioni e una soluzione al finanziamento della spesa sanitaria.

Elementi caratterizzanti di tutti questi interventi di riforma è stata la progressiva sostituzione dei trasferimenti erariali con l'attribuzione di nuovi tributi, anche se, ad onor del vero, caratterizzati da un grado generalmente limitato di autonomia locale nella scelta delle aliquote e delle basi imponibili.

Parallelamente, è stato avviato un processo di devoluzione delle competenze di spesa dallo Stato alle Regioni (e a cascata agli enti locali) collegato al c.d. federalismo amministrativo. La legge Bassanini, infatti, attraverso i suoi decreti attuativi ha trasferito agli enti decentrati (in primis alle Regioni) una ampia serie di funzioni in rilevanti settori della PA quali gli interventi nel comparto industriale, energetico, nelle opere pubbliche, nell'assetto del territorio, nei beni culturali, anche se con un percorso accidentato per i contrasti fra governo e autonomie.

Il decreto legislativo 56/2000

È in questo scenario che si è inserito il decreto legislativo sulla finanza regionale (n. 56 del 2000, in attuazione della delega contenuta nell'art. 10 della legge 133/99) che si caratterizza sostanzialmente per tre profili:

- 1) completa abolizione dei trasferimenti statali;
- 2) nuovo sistema di trasferimenti perequativi;
- 3) incentivi per l'utilizzo efficiente delle risorse fiscali.

Gran parte dei trasferimenti erariali ancora esistenti sono stati sostituiti da compartecipazioni a tributi erariali, sia intervenendo su quelle già esistenti, come IRPEF e accisa sulle benzine, sia istituendone di nuove, come quella sull'iva. In tal modo si è voluto garantire certezza alle Regioni riguardo all'ammontare complessivo delle risorse loro disponibili.

La progressiva introduzione di nuovi trasferimenti perequativi, che, secondo lo schema delineato dal provvedimento sarebbe dovuto andare a regime nel 2013, prevede un meccanismo in base al quale ciascuna Regione ricever o trasferisce un ammontare di risorse pari alla differenza tra la compartecipazione al gettito IVA ad essa spettante in base ai consumi regionali e la compartecipazione risultante dalla formula perequativa. Questa consiste nell'attribuire a ciascuna Regione un eguale ammontare di risorse fiscali per abitante, corretto in base a tre fattori:

- 1) capacità fiscale, con un coefficiente di riduzione delle differenze nei gettiti dei tributi propri pari al 90%;
- 2) bisogno sanitario, con una copertura integrale della differenza tra il fabbisogno sanitario regionale (espresso in spesa media per abitante) e la media dei fabbisogni sanitari delle Regioni;
- 3) una variabile che cerca di catturare gli effetti di economie di scala dovuti alle diverse dimensioni delle Regioni.

Il meccanismo di perequazione previsto dal 56 prevede un graduale abbandono del sistema di redistribuzione delle risorse fondato sulla spesa storica. Per l'anno 2001, infatti, alle Regioni viene assicurato un importo pari alla differenza tra l'ammontare dei trasferimenti soppressi ed il gettito derivante dall'aumento dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'accisa sulla benzina. Tale differenza viene corrisposta attingendo alla compartecipazione IVA e per quelle Regioni la cui compartecipazione IVA non è sufficiente, mediante l'attivazione del Fondo perequativo Nazionale. A partire dal 2002 inizia la fase di abbandono dalla spesa storica.

Per gli anni 2002 e 2003, infatti, tale quota (differenza fra trasferimenti soppressi e gettito nuovi tributi) è ridotta del 5% per ogni anno e, a decorrere dal 2004, di un ulteriore 9% fino al totale azzeramento del criterio della spesa storica nel 2013.

Le risorse che residuano ogni anno, differenza fra spesa storica e decurtazione percentuale, vengono ripartite in base ai parametri di cui alle specifiche tecniche allegate al decreto (c.d. "formula Giarda") e che riguardano:

- 1) popolazione residente;
- 2) capacità fiscale;
- 3) fabbisogno sanitario;
- 4) dimensione geografica.

Il *parametro della popolazione* residente viene definito come rapporto fra la popolazione residente nella Regione e la popolazione totale delle Regioni. Tale parametro funziona in modo tale che Regioni con popolazione più alta beneficiano di un parametro più alto.

Il *parametro della capacità fiscale* viene definito come rapporto tra l'ammontare dei gettiti "potenziali" dei principali tributi propri e dei gettiti standardizzati delle compartecipazioni ai tributi erariali e la popolazione della Regione. I tributi presi in considerazione sono:

- addizionale regionale all'Irpef;
- tassa automobilistica;
- IRAP;
- accisa sulla benzina.

Il gettito potenziale di ciascun tributo deriva dal prodotto dell'aliquota standard del tributo e della sua base imponibile potenziale. La perequazione della capacità fiscale avviene nella misura del 90%. La scelta di un valore inferiore al 100%

discende dalle proprietà dei modelli di federalismo fiscale che richiedono solidarietà e perequazione, ma non annullamento delle differenze.

Il *parametro del fabbisogno sanitario* è ottenuto rapportando il fabbisogno sanitario di ciascuna Regione alla popolazione residente nella Regione medesima. Il fabbisogno sanitario viene definito dal Ministero della Sanità in funzione della quota capitarla stabilita dal Piano Sanitario Nazionale e determinato con riferimento alla spesa sanitaria corrente al netto delle entrate proprie potenziali delle Aziende sanitarie. Le Regioni con spesa procapite sopra la media hanno un parametro positivo, quelle sotto la media un parametro negativo.

Il *parametro della dimensione geografica* è determinato sulla base di un modello statistico di regressione del valore medio procapite delle spese correnti di ciascuna Regione relative alle funzioni diverse dalla sanità e sostenute dalle Regioni negli ultimi tre anni. Il valore del coefficiente di correzione è stabilito, per l'anno 2002, nella misura del 70%. Dovrebbe favorire le Regioni di limitate dimensioni che non possono sfruttare le economie di scala.

Tale modello di perequazione differisce da quello prefigurato dal nuovo art. 119 in quanto secondo l'impianto costituzionale:

- a) il finanziamento deve riguardare tutte le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni;
- b) il criterio seguito è quello della capacità fiscale (mentre nel 56 si parla anche di popolazione residente, fabbisogno sanitario e dimensione geografica);
- c) la definizione dei servizi non prende più a riferimento il parametro del fabbisogno (come nel 56) ma quello dei livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere determinati dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale;
- d) viene comunque riaffermato il principio dell'autosufficienza finanziaria delle Regioni.

Il sistema delineato dal decreto 56 si propone tre diversi scopi:

- 1) costruire un modello di finanziamento di salvaguardia degli equilibri di bilancio delle Regioni;
- 2) rimuovere i vincoli di destinazione sull'utilizzo delle risorse assegnate dallo Stato;
- 3) garantire un modello di distribuzione delle risorse tra le Regioni basato su criteri più razionali dei precedenti.

Il primo obiettivo viene perseguito legando le dimensioni del fondo perequativo alla compartecipazione al gettito dell'IVA: le risorse per le Regioni sarebbero aumentate con l'aumentare del gettito IVA. La contrattazione fra Stato e Regioni, perciò, si sarebbe concentrata solo, sulla determinazione dell'aliquota di compartecipazione.

Il secondo obiettivo risulta dal fatto che i trasferimenti, in primis la sanità, originavano da diversi programmi di intervento, ognuno basato su criteri e vincoli diversi. Il consolidamento delle fonti di finanziamento ha prodotto la eliminazione di questi vincoli.

Il terzo obiettivo si basa sulla constatazione che la distribuzione dei trasferimenti alle Regioni non era riconducibile a criteri razionali, ma rifletteva decisioni e comportamenti passati, non sempre ispirati a criteri di equità ed efficienza. Da qui il passaggio graduale dalla preesistente distribuzione a quella a regime, calcolata secondo i nuovi parametri. A regime, infatti, i finanziamenti verrebbero commisurati:

- 1) al fabbisogno sanitario;
- 2) a una valutazione dei costi fissi con particolare riguardo alle Regioni di piccole dimensioni;
- 3) a un fondo perequativo diretto a compensare le Regioni a reddito più basso.

La concreta applicazione del decreto legislativo 56, però, sta vivendo una situazione assai controversa e tormentata, che ne sta mettendo in discussione la stessa applicazione. Le Regioni, allo scopo di ridare certezze e stabilità alla finanza regionale, hanno concordato, quindi, un percorso di aggiustamento del meccanismo di applicazione del 56, recepito in legge finanziaria dallo Stato, basato su criteri di maggiore gradualità (sia dell'abbandono della spesa storica che degli scostamenti fra le varie Regioni).

Il federalismo fiscale

L'esperienza del 56 e le difficoltà incontrate hanno evidenziato la necessità di dare sollecita attuazione al titolo V della Costituzione ed in particolare alla definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale in Italia che dovrebbe basarsi sui seguenti presupposti:

- 1) i meccanismi di redistribuzione delle risorse esistenti devono venire coniugati con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali in modo da realizzare il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà;
- 2) il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni, oltre che rispondere ad una adeguata proporzione, deve garantire il principio della trasparenza, della semplificazione, della responsabilizzazione;
- 3) il funzionamento del sistema di perequazione, oltre che perseguire la logica della incentivazione all'esercizio virtuoso delle singole potestà tributarie, deve prevedere meccanismi tesi a garantire i principi di solidarietà e coesione, anche tenendo conto delle problematiche derivanti dalla ridotta dimensione territoriale;
- 4) il fondo per interventi speciali deve indirizzarsi a colmare le disparità strutturali (differenze di opportunità – arretratezza del sistema economico e sociale) delle singole realtà regionali;
- 5) l'esercizio della autonomia impositiva delle Regioni e degli Enti locali deve accompagnarsi ai principi della responsabilizzazione finanziaria, in maniera da assicurare la correlazione tra prelievo e beneficio.

Che cosa è il federalismo fiscale

Il federalismo fiscale si può definire come una teoria economica secondo la quale è opportuno, per ragioni di efficienza, che i governi *locali* finanzino la produzione ed erogazione di servizi pubblici (di interesse *locale*), *almeno in parte* tramite il gettito di tributi di loro competenza e quindi *localmente* riscossi.

In tal modo si otterrebbe un effetto di responsabilizzazione dei governanti locali (per via del controllo su di essi esercitato da parte dei cittadini intesi nella triplice veste di *utenti/contribuenti/elettori*), che si tradurrebbe in una maggior efficienza delle relative amministrazioni.

Le ragioni del federalismo

Le ragioni principali a sostegno dell'esistenza di differenti livelli di governo consistono nel fatto che la gestione decentrata dell'offerta di beni pubblici locali consentirebbe:

- 1) una più ottimale aggregazione territoriale degli interventi ed una più efficiente allocazione delle risorse, in quanto i governi locali dovrebbero godere di un vantaggio informativo rispetto allo Stato centrale essendo maggiormente in grado di adattare l'offerta di servizi alle preferenze dei propri cittadini;
- 2) un più diretto collegamento fra beneficiari e finanziatori del bene pubblico con l'esigenza di raggiungere la dimensione economica ottimale per l'attivazione di economie di scala. Collegando il finanziamento al servizio si rende più stringente il controllo dei cittadini/contribuenti sull'utilizzo delle risorse;
- 3) una responsabilizzazione delle spese che, accanto a quella delle entrate, spinge, con il venire meno della copertura a piè di lista, ad un uso efficiente delle risorse.

Il problema successivo alla definizione delle competenze di ciascun livello di governo concerne la scelta delle modalità di finanziamento delle giurisdizioni decentrate. La teoria economica suggerisce di optare per i seguenti strumenti:

- a) tributi per i quali sia visibile il collegamento con i benefici;
- b) basi imponibili scarsamente mobili al fine di evitare eccessive rincorse verso il basso a causa della concorrenza fiscale fra i diversi enti;
- c) imposte non facilmente esportabili, ma che gravino principalmente sui cittadini-utenti dei servizi locali, al fine da limitare i costi sopportati dai non residenti;
- d) distribuzione quanto più omogenea delle basi imponibili sul territorio, allo scopo di garantire livelli essenziali uniformi di particolari tipologie di servizi pubblici.

Un sistema di decentramento fiscale dovrebbe, poi, essere caratterizzato da una particolare tipologia di imposte con precise peculiarità. In tale contesto:

- 1) le imposte immobiliari appaiono tra le più adeguate per soddisfare il principio della scarsa mobilità, della non esportabilità e della controprestazione;

- 2) le imposte sui consumi, pur non soddisfacendo il principio della esportabilità, sono però coerenti con quello del beneficio;
- 3) le accise sui prodotti energetici risultano consigliabili in quanto caratterizzate da una distribuzione uniforme della base imponibile;
- 4) le imposte sul valore aggiunto, pur non apparendo appropriate al decentramento, specialmente in presenza di normative sovranazionali, sono, però, particolarmente indicate per la compartecipazione ai tributi erariali, in quanto le loro basi imponibili mostrano una distribuzione sul territorio relativamente buona.

I principi del federalismo: sussidiarietà e perequazione

Ogni tipo di federalismo deve basarsi sul principio della *sussidiarietà*. Il principio della sussidiarietà è quel principio in base al quale, in ogni modello di federalismo, si prevedono regole di aiuto e collaborazione e/o integrazione fra due o più soggetti. Sussidiarietà significa intervenire solo là dove il detentore di responsabilità non è in grado di fare ciò che è suo compito e responsabilità realizzare. Questo non significa sostituzione, ma semmai aiuto ad esercitare proprie responsabilità in maniera attiva e fino a quando le necessità lo richiedano. In maniera concreta sussidiarietà significa aiuto, sostegno di tipo economico e/o promozione educativa. L'ente sussidiario non deve, però, prevaricare, ma rispettare competenze, capacità ed iniziative dell'ente sussidiato. Lo Stato deve intervenire solo nelle materie riguardo alle quali gli enti sottordinati, nell'ambito delle rispettive competenze, non possono decidere ed agire con efficacia.

Il principio della sussidiarietà è stato assunto come pilastro portante della nuova Europa e sancito nel trattato di Maastricht, nonché ripreso dalla nostra Costituzione nel nuovo art. 118 dove al comma 4) viene stabilito che *“Stato, Regioni, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Perequazione e capacità fiscale

La teoria del federalismo fiscale giustifica l'articolazione delle competenze tra centri di responsabilità diversi, generalmente ordinati in senso gerarchico, sulla base di ragioni di efficienza. La cornice entro la quale vengono suddivisi i compiti tra governo centrale e governi periferici è in genere contraddistinta dal fatto che al primo viene riservato l'esercizio di funzioni redistributive e stabilizzazione, mentre ai secondi la funzione allocativa in quanto sono in grado di utilizzare in modo più efficiente le risorse a disposizione. In merito al finanziamento degli enti decentrati, poi, la teoria raccomanda, come ricordato, che i tributi oggetto di decentramento siano caratterizzati da basi imponibili scarsamente mobili e uniformemente distribuite sul territorio nazionale. In mancanza di quest'ultimo requisito il ripristino delle condizioni di omogeneità nella fornitura dei servizi pubblici può essere assicu-

rato da trasferimenti che compensino gli effetti di differenziato sviluppo fra le diverse aree del paese.

In un paese come l'Italia, caratterizzato da una accentuata disuguaglianza nella distribuzione del reddito e delle base imponibili fra le diverse Regioni, sarebbe complicato realizzare un sistema più decentrato e di tipo federale senza accompagnarlo con qualche forma di *perequazione sul territorio*.

La perequazione deve, perciò, garantire, infatti, a tutte le Regioni risorse sufficienti per offrire ai propri cittadini i servizi pubblici indispensabili.

La perequazione ha, pertanto, come scopo quello di eliminare o ridurre le differenze nella capacità fiscale per abitante. Se si accetta la tesi della riduzione (e non della eliminazione) della diversa capacità fiscale, si dovrebbe, però, poi concludere che le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni possono essere assolte con diversità di offerta, maggiore nelle Regioni più ricche, minore in quelle relativamente meno dotate.

Una prima caratteristica distintiva dei trasferimenti perequativi è data dalla finalità perseguita: l'obiettivo più conforme ad un sistema fiscale decentrato è la realizzazione dell'equità orizzontale tra Regioni al fine di uniformare l'onere dell'imposta con il beneficio della spesa.

A seconda dei criteri di assegnazione dei fondi si distingue, poi, fra trasferimenti in forma fissa e trasferimenti variabili. L'ammontare di questi ultimi è, generalmente, legato ad indicatori quali: capacità fiscale e fabbisogno.

La capacità fiscale sta ad indicare la capacità, per una data aliquota, di ottenere gettito da una certa base imponibile. La perequazione può servire per compensare il difetto della capacità fiscale di una Regione rispetto alla media nazionale.

Per evitare problemi di *azzardo morale* il gettito locale può essere valutato applicando una aliquota convenzionale (per es.: pari alla media delle aliquote regionali) in sostituzione di quella effettiva e attribuendo alla base imponibile non il valore effettivo ma quello potenziale. La sostituzione dell'aliquota convenzionale con quella effettiva ha la funzione di non penalizzare lo sforzo fiscale (se il gettito da perequare fosse valutato applicando l'aliquota effettiva, una Regione potrebbe essere indotta a praticare aliquote più basse per ottenere una quantità di fondi maggiore); la sostituzione della base imponibile effettiva con quella potenziale servirebbe, invece, a contenere la discrezionalità degli amministratori e a non incentivarli a sottostimare la dimensione della base imponibile o a ridurre l'impegno sul fronte della lotta all'evasione.

Il progetto di federalismo fiscale in atto

In attuazione dell'art. 119 della Cost., con legge n. 42 del 5 maggio 2009 è stata approvata la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, i cui principi possono essere così sintetizzati:

1) coordinamento della finanza pubblica, attraverso la istituzione di una serie di

organismi (*Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale - Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica*);

- 2) coordinamento della finanza locale;
- 3) transitorietà dell'Irap;
- 4) funzioni essenziali, meritevoli, residuali, speciali;
- 5) abbandono della spesa storica e fabbisogno in base ai costi standard;
- 6) perequazione verticale (orizzontale), riduzione delle differenze fra territori, ma senza alterarne l'ordine;
- 7) salvaguardia delle Regioni di piccole dimensioni;
- 8) periodo transitorio.

Il coordinamento della finanza pubblica si esplica attraverso l'istituzione delle seguenti Commissioni:

- 1) *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*. Composta da 15 senatori e 15 deputati con il compito di
 - (i) esprimere pareri sugli schemi di decreti legislativi,
 - (ii) verificare lo stato di attuazione riferendo ogni 6 mesi alle Camere e
 - (iii) formulare osservazioni e fornire elementi di valutazione al Governo per la stesura dei decreti legislativi.

La Commissione dura in carica per il periodo transitorio (5 anni).

- 2) *Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*. Composta da un numero uguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo con il compito di condividere le basi informative finanziarie e tributarie, nonché attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario.
- 3) *Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica*. Composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali con compiti di: definire gli obiettivi di finanza pubblica dei vari comparti, i livelli di pressione fiscale e di indebitamento, determinazione degli indici di virtuosità, applicazione dei meccanismi di premialità, corretto utilizzo del fondo perequativo.

Il nuovo sistema suddivide le funzioni da finanziare nelle seguenti:

- *Funzioni essenziali*: per le quali deve essere garantita una protezione finanziaria integrale, nel rispetto dei costi standard, con strumenti sufficienti a permettere livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale. Tali materie sono la sanità, l'assistenza e l'istruzione (lett. *m*, art. 177 Cost.).
- *Funzioni meritevoli*: che pur non rientrando in quelle precedenti sono, comunque, rivolte al soddisfacimento di bisogni primari (trasporto pubblico). Per queste funzioni non sono richieste condizioni di uniformità dell'offerta, pur essendo necessario garantire risorse idonee per la fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei costi standard.
- *Funzioni residuali o autonome*: per le quali, invece, non è richiesta la uniformità, ma addirittura può essere possibile una differenziazione in considerazione di specifici e diversi interessi locali.

- Funzioni speciali: relative ad attività specifiche che sono quelle riconducibili al comma 5) dell'art. 119. Per queste funzioni il finanziamento dovrebbe essere assicurato da contributi/trasferimenti specifici con vincolo di destinazione.

Il sistema di perequazione previsto, il cui ammontare sarà stabilito in sede di decreti legislativi di attuazione, dovrà ispirarsi ai seguenti principi:

- a) riduzione delle differenze fra territori, ma senza alterarne l'ordine;
- b) assenza di vincolo di destinazione;
- c) verticale-orizzontale;
- d) salvaguardia delle Regioni di ridotte dimensioni.

Le c.d. "Regioni piccole"

Il meccanismo di perequazione sopra accennato presenta un aspetto particolarmente interessante per una Regione come l'Umbria e, cioè, la previsione di una sorta di compensazione finanziaria *ad hoc* a copertura dei sovra costi unitari (sostanzialmente per spese di Amministrazione generale) connessi alle diseconomie di scala dovute alla *minore dimensione demografica*.

La problematica relativa alla piccola dimensione, che caratterizza una Regione come l'Umbria, ha sempre ricevuto attenzione in tutto il percorso che ha portato alla definizione della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

D'altronde già con il decreto legislativo n. 56/2000 veniva prevista una redistribuzione delle risorse a favore delle *Regioni di minori dimensioni* allo scopo di riconoscere a quelle Regioni con più bassa popolazione una compensazione per i costi fissi connessi alle spese generali di amministrazione (ivi comprese le spese per il personale) e al costo dell'esistenza politica dell'ente. Con il parametro della dimensione demografica, infatti, la perequazione della capacità fiscale veniva corretta spostando risorse dalle Regioni più grandi a quelle più piccole: l'esistenza di costi fissi determina spese per abitante che hanno andamento decrescente al crescere della popolazione (economie di scala).

I suddetti richiami stanno a dimostrare che è di unanime condivisione il principio che il funzionamento del *sistema di perequazione*, in un sistema di federalismo fiscale, oltre che perseguire la logica della incentivazione dell'esercizio *virtuoso* delle singole potestà tributarie, deve prevedere meccanismi tesi a garantire i principi di *solidarietà e coesione*, anche tenendo conto delle problematiche derivanti dalla *ridotta dimensione territoriale*.

La *regione Umbria* presenta poi ulteriori caratteri specifici e peculiari, per via dei seguenti fattori concomitanti: a) l'essere una Regione di piccola dimensione e, quindi, con i connessi costi unitari aggiuntivi di funzionamento e di gestione; b) l'essere Regione del Centro-Nord con un livello di reddito pro-capite prossimo alla media nazionale, seppur di poco inferiore; c) l'aver un livello di servizi mediamente in linea con gli standard delle Regioni più ricche.

I maggiori costi connessi alla dimensione non sono perciò dovuti ad inefficienza,

ma, al contrario, dal generarsi di diseconomie di scala proprie delle differenti dimensioni.

Questioni aperte del processo di federalismo in atto

Nel processo di definizione ed attuazione del federalismo così come delineato dalla legge 42/2009 esistono una serie di questioni che dovranno essere affrontate e risolte:

- 1) La metodologia relativa *al calcolo dei costi standard* dei livelli essenziali per queste funzioni, la loro revisione nel tempo e i processi di avvicinamento dalla spesa storica (cioè, gli attuali trasferimenti) ai costi standard. In particolare, la legge delega prevede un periodo determinato per il superamento definitivo del vecchio sistema di finanziamento ma non esplicita che cosa succede se le Regioni non sono in grado di adeguarsi al nuovo sistema di finanziamento. Allo stesso modo, la legge delega è piena di termini ambigui che dovranno essere precisati nei decreti attuativi. Per esempio: che cosa s'intende per "livello adeguato" dei servizi di trasporto? Come verranno calcolati "gli indicatori di fabbisogno finanziario" e i "parametri di efficienza e appropriatezza" per il finanziamento delle funzioni fondamentali?
- 2) Per il finanziamento delle funzioni non rientranti nell'ambito della lett. m e della lett. p dell'art. 117, la legge delega prevede l'attribuzione di una compartecipazione o addizionale all'IRPEF all'aliquota di equilibrio, con il superamento del criterio della spesa storica entro 5 anni. A che livello si attesterà la riduzione dei divari di capacità fiscale? Quale sarà la dinamica delle risorse nelle diverse Regioni a seguito di questa diversa modalità di finanziamento? In che misura inciderà la componente demografica? Quali gli spazi a disposizione, per esempio in termini di tributi propri, per le Regioni con minore capacità fiscale e dunque probabilmente penalizzate dal nuovo sistema?
- 3) la legge delega prevede anche un ruolo rafforzato delle Regioni nella fiscalità degli enti locali, nella determinazione dei sistemi perequativi e dei patti di stabilità, con l'esclusione dei comuni di maggiori dimensioni che mantengono invece un rapporto diretto con lo Stato centrale. Come evolveranno questi rapporti? Quali spazi effettivi avranno le Regioni nella finanza locale?

Regionalismo differenziato

Il nuovo art. 116 introduce il principio della differenziazione degli ordinamenti delle RSO attribuendo la possibilità di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia. Ciò potrà consentire il passaggio dalla competenza concorrente a quella primaria e di avere competenza anche su materie di esclusiva competenza statale (giustizia e pace, istruzione, ambiente ed ecosistema).

La procedura per il riconoscimento è particolarmente articolata e complessa e

circondata da una serie di garanzie volte ad evitare un depauperamento della sfera di autonomia dei poteri locali:

- 1) l'iniziativa è promossa dalla Regione interessata previa consultazione con gli enti locali;
- 2) la Regione promuove il procedimento predisponendo un progetto di legge statale per l'ampliamento dei propri poteri;
- 3) il progetto di legge è oggetto di intesa fra Stato e Regione;
- 4) il Parlamento approva la legge a maggioranza assoluta di ciascuna camera.

